



## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.74 (477)

**I. Руколайніна,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
Харківського національного університету внутрішніх справ

### СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

Розгляд проблемних питань в сфері застосування матеріального та фінансового забезпечення в діяльності органів внутрішніх справ України є важливим внутрішнім базисом успішного розвитку і функціонування системи ОВС України в цілому. Належне виконання покладених на ОВС України завдань безпосередньо залежить від розвитку матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронців. Формування, становлення та вдосконалення системи матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України набуває особливого значення за сучасних умов, коли кризові явища в економіці, суспільному житті й політиці безпосередньо впливають на стан боротьби зі злочинністю.

Слід відзначити методологічне значення концепцій розвитку науки всесвітньо відомих фахівців з адміністративного права та процесу, теорії держави та права, філософії права: Н.Р. Нижника, А.Е. Лунева, М.В. Карасьової та інших, які не тільки розвинули, але й суттєво оновили сферу матеріально-технічного та фінансового забезпечення традиційних наукових уявлень в цій галузі. Тому не буде перебільшенням сказати, що сьогодні без врахування та аналітичного розгляду їх наукового внеску не може обійтись жодна серйозна праця з методології

адміністративно-правової науки, теорії держави та права, фінансового права. Серед науковців і практиків ведеться дискусія щодо наближення до загальноєвропейських стандартів, визначення основних принципів матеріально-технічного та фінансового забезпечення ОВС України, внесення змін до чинного законодавства.

В даній статті висвітлюються проблемні питання щодо розбудови сфери матеріально-технічних та фінансових цінностей в діяльності органів внутрішніх справ в системі МВС України. Вперше визначені на сучасному етапі поняття матеріального та фінансового забезпечення, що повинні мати загальноправове значення у діяльності органів внутрішніх справ системи МВС України. Вчені та практики минулого у своїх наукових працях приділяли увагу розгляду теоретичних і методологічних засад матеріально-технічного та фінансового забезпечення, пов'язаного із підвищеннем ефективності діяльності ОВС. Такі дослідження мають значну теоретичну і практичну значущість, однак вимоги сьогодення та необхідність подальшого реформування системи правоохорони в органах внутрішніх справ України потребують постійного розвитку зазначеного наукового напрямку. Це стосується, насамперед, перевідгляду державної політики України в галузі реформування органів внутрішніх

## **ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

ніх справ щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Об'єктом фінансової діяльності є фінанси, які не слід ототожнювати з грошима, що є значно вужчим поняттям. Сфери функціонування грошей і фінансів перетинаються в певному сегменті; вони взаємопов'язані і взаємозалежні, але не тотожні. Фактично гроші виступають інструментом фінансових відносин [1, с. 116-117].

Розглядаючи фінанси, слід відзначити, що останні поділяються на публічні (державні) та приватні. Публічні фінанси у науковій літературі визначаються як економічні відносини, що пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових фондів для виконання функцій та завдань держави, окрім її адміністративно-територіальних одиниць, а також підприємств та організацій, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі яких відбувається розподіл та перерозподіл сукупного суспільного продукту та контроль за задоволенням суспільних потреб [2, с. 112].

Видатний французький вчений у галузі цивільного та фінансового права Франції Поль Марі Годме визначав, що державні (публічні) фінанси складаються із таких частин:

1) централізовані фінанси (фінанси держави), які зосереджуються у бюджеті країни і формуються за рахунок надходжень від податків, державних позик та інших видів доходів, і витрачаються у централізованому порядку, включаючи дотації місцевим органам, автономним державним організаціям;

2) місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоуправління – департаменти, комуни, муніципалітети. Місцеві фінанси формуються за рахунок надходжень від місцевих податків та зборів, а також дотацій з централізованого бюджету. В деяких випадках дозволяється певну частину податків, що надходять до території даної місцевості, зараховувати у джерела місцевих доходів, якщо це буде визначено у централізованому поряд-

ку. Місцевим органам надано право за певних умов випускати місцеві позики, щодо яких вони самостійно несуть відповідальність. Джерелом місцевих доходів може бути також виручка від реалізації продукції та послуг створених ними підприємств та служб. Місцеві фінанси відображаються у приєднаному бюджеті, який затверджується разом з загальним державним бюджетом у єдиному законі про фінанси;

3) соціальне страхування та соціальна допомога. Ці кошти формуються, головним чином, за рахунок внесків працюючих, а також підприємств та організацій. Вони входять у єдину систему державних фінансів і відображаються в окремому «приєднаному бюджеті» [3, с. 210-211].

Так, важливою специфічною ознакою фінансів є те, що фінансові відносини «завжди пов'язані з формуванням грошових доходів і накопичень, які приймають форму фінансових ресурсів» [5, с. 71-72]. Цей принцип діє у фінансових відносинах будь-яких суспільно-економічних формаций, тоді як форми і методи, за допомогою яких утворюються фінансові ресурси, можуть змінюватися в залежності від зміни соціальної структури суспільства [4, с. 115].

Органи внутрішніх справ України є суб'єктами фінансових правовідносин – урегульованих нормами фінансового права суспільних відносин, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків та реалізують нормативні акти щодо формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих державних грошових фондів з метою виконання покладених на них функцій. Але статус суб'єкта фінансового права тісно пов'язаний із статутом суб'єкта адміністративного права, оскільки будь-яка бюджетна установа вступає у взаємодію з органами виконавчої влади. Зазначені взаємовідносини регулюються нормами адміністративного, фінансового та цивільного права, розмежувати які іноді вельми складно.

Як відзначає М.В. Карасьов, суттєвою ознакою фінансових правовідно-



син є їх майновий, грошовий характер. Такої ж думки дотримуються і інші вчені. А.Е. Лунев, розглядаючи предмет і систему фінансового права, вказує на організаційний характер фінансових відносин [2, с. 148]. Але такий підхід не заперечує той факт, що вони є майновими, оскільки, як справедливо зазначає М.В. Карасьов, «ці відносини кінцевою метою мають рух коштів... і завжди виникають (у кінцевому рахунку) з приводу коштів» [3, с. 212].

Важливо також наголосити на тому, що для виникнення, зміні і припинення фінансових правовідносин прийняття закону чи підзаконного нормативного акту недостатньо, тому що в них встановлюються тільки типові ознаки, загальні правила, за якими мають відбуватися правовідносини. У фінансово-юридичній літературі вказується, що для виникнення й розвитку фінансових правовідносин необхідна також наявність юридичних фактів, з якими правова норма пов'язує виникнення, зміну чи припинення цих правовідносин [4, с. 162].

У фінансових правовідносинах ОВС, як і будь-яких інших, спостерігається єдність фактичного (матеріального) змісту і юридичної форми. Правова форма вказаних відносин визначається не тільки їх змістом, а й волею держави, яка встановлює для їх конкретного виду певну форму, з огляду на матеріальні умови існування суспільства. Слід зазначити, що фінансові правовідносини ОВС мають певні особливості, основна з яких полягає в тому, що вони виникають в процесі планового створення, розподілу та використання державних грошових фондів і доходів (фінансової діяльності держави як однієї із сторін зазначених правовідносин). Водночас ОВС наділяються владними повноваженнями: мають право видавати розпорядження, обов'язкові для виконання іншими учасниками фінансових правовідносин – організаціями й установами, які їм підпорядковуються. Проте органи внутрішніх справ, виступаючи у фінансових пра-

вовідносинах від імені держави, мають не тільки право владних розпоряджень, а й обов'язки, пов'язані з правами інших учасників правовідносин. Отже, наявність такого суб'єкта, як держава або уповноважений нею орган, визначає державно-владний характер фінансових правовідносин ОВС України, концентрує фінансові ресурси, необхідні для здійснення своїх функцій.

Друга особливість фінансових правовідносин: вони є різновидом майнових, оскільки виникають у зв'язку з фінансовими ресурсами держави (наприклад, під час їх виникнення між державою й установами ОВС у разі внесення обов'язкових платежів до бюджету або, навпаки, отримання з нього асигнувань; під час надання фінансової допомоги МВС підвідомчим установам; використання банківського кредиту для покриття бюджетного дефіциту тощо).

Третью особливістю фінансових правовідносин ОВС України є те, що вони завжди виступають як грошові. Отже, фінансові правовідносини мають державно-владні, майнові та грошові особливості, які потрібно враховувати комплексно під час визначення правового статусу ОВС. Вони наділені повноваженнями володіння, користування та розпорядження грошовими коштами як розпорядники бюджетних коштів.

Як відзначалося, проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ були предметом досліджень багатьох учених. Так, прикладом є робота М.С. Ільницького, який досліджував адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України [6, с. 107]. У своїй роботі М.С. Ільницький відзначає, що органи внутрішніх справ України існують в тісній єдності із зовнішнім середовищем, яке відіграє велику роль в їх житті, тому що служить джерелом ресурсів, необхідних для підтримки діяльності й подальшого розвитку, вони отримують людські та



## **ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

інші ресурси, інформацію, матеріальні цінності із зовнішнього середовища, перетворюють їх у певну діяльність та передають у зовнішнє середовище, тобто знаходяться у процесі постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим здатність свого існування та розвитку. Отже, ОВС є системою, на вході до якої знаходяться фінансові, матеріально-технічні, інформаційні та людські ресурси, а на виході – суспільно значущі результати у вигляді соціального ефекту – правоохоронної діяльності.

Органи внутрішніх справ як органи державного управління, виконуючи свої основні завдання і функції, здійснюють фінансову діяльність, беручи участь в створенні й використанні певних фондів грошових коштів, за допомогою яких забезпечуються фінансовими ресурсами різноманітні потреби суспільства і держави. Зважаючи на це, під *фінансовою діяльністю органів внутрішніх справ* слід розуміти виконання останніми покладених на них функцій щодо створення, розподілу і використання фондів грошових коштів в конкретній сфері правоохоронної діяльності.

Отже, пропонуємо розглянути сучасні підходи до розуміння поняття «фінансове забезпечення». Так, В.В. Безчеверних відзначає, що фінансове забезпечення «реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись через самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування» (надання суб'єктам на безповоротній і безоплатній основі) [5, с. 56]. М.В. Карасьова під фінансовим забезпеченням розуміє формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання. Автори виділяють п'ять елементів фінансового забезпечення суб'єктів господарювання, а саме: самофінансування (відшкодування витрат на основну діяльність та їх розвиток за рахунок власних джерел); кредитування; бюджетне фінансування; оренда; інвестування [3, с. 41].

Таким чином, узагальнивши викладений матеріал, вважаємо, що під *фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ України* слід розуміти діяльність, що здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах, є формулою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів із метою наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами.

Органи внутрішніх справ є юридичними особами, в цій якості у межах чинного законодавства України вони самостійно організовують товарно-грошову діяльність щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення. У зв'язку з цим доцільно виділити наступні найважливіші напрями їх фінансової діяльності:

- 1) участь в формуванні й використовуванні бюджетних коштів різних рівнів;
- 2) участь в створенні й використовуванні фондів обов'язкового особистостого страхування працівників міліції;
- 3) участь в створенні й використовуванні коштів різних державних по-забюджетних фондів (пенсійного, соціального страхування тощо);
- 4) участь у відносинах з приводу отримання й використовування банківських позик і компенсаційних виплат для будівництва індивідуального житла і житлово-будівельних кооперативів, державних допомог, інших соціальних компенсаційних виплат; кредитні відносини;
- 5) залучення і використовування коштів, які одержують ОВС в суб'єктах держави від фінансово-господарської діяльності.

Матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ являє собою систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами Міністерства внутрішніх справ, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами з одного боку, та органами внутрішніх справ та їх підрозділами, з іншого, в процесі централізованого постачання



матеріальних, технічних і військових ресурсів, необхідних для виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань.

Видатки на утримання Міністерства внутрішніх справ України щороку зростають, однак кількість виділених коштів та ресурсів не можуть повністю задовольнити усі потреби органів внутрішніх справ. На сьогоднішній день вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ як найважливіших елементів їх життєдіяльності.

Шляхи удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України пов'язані з подальшою трансформацією системи матеріально-технічного і фінансового забезпечення ОВС, а саме: 1) вдосконалення організації та покращення функціонування моделі матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України відповідно до вимог, визначених концепцією реформи системи органів внутрішніх справ України; 2) оновлення законодавства щодо реформування напрямків використання матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України; 3) покращення фінансування напрямків органів внутрішніх справ України; 4) удосконалення соціального і фінансового забезпечення працівників міліції; 5) удосконалення переліку платних послуг, що надаються працівниками ОВС України.

Слід зазначити, що тільки за наявності реальних перспектив функціонування матеріально-технічного та фінансового забезпечення можна сподіватися на успішну реалізацію основних напрямків реформування діяльності ОВС. Подальше вдосконалення чинного законодавства щодо матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України у контексті належного нормативного забезпечення відповідних програмних заходів у цій важливій сфері.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, фінансові відносини, матеріально-технічне забезпечення, фінансове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

*Охарактеризовано сучасні погляди щодо розуміння основних напрямів матеріально-технічного та фінансового забезпечення в органах внутрішніх справ. Вперше визначено поняття матеріально-технічного та фінансового забезпечення в органах внутрішніх справ.*

*Охарактеризованы современные взгляды, касающиеся понимания основных направлений материально-технических и финансовых проблем обеспечения деятельности органов внутренних дел. Впервые дано определение понятия материально-технического и финансового обеспечения деятельности в органах внутренних дел.*

*Modern looks, touching understanding of basic directions of material and technical and financial problems of providing of activity in the organs of internal affairs, are described. Determination of concept of logistical and financial support of activity is given in the organs of internal affairs.*

#### Література

1. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н.Р., Машков О.А. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
2. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.
3. Карасёва М.В. Финансовое право. Общая часть [Текст] : [учебник] / М.В. Карасёва. – М. : Юристъ, 2000. – 256 с.
4. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / Под общ. ред. В.В. Цветкова. – К. : Наукова думка, 1978. – 428 с.
5. Бесчевреных В.В. Советское финансовое право [Текст] : [учебник] / под ред. В.В. Бесчевреных, С.Д. Цыпкина. – М. : Юрид. лит., 1982. – 112 с.
6. Ільницький М.С. Правовий статус органів внутрішніх справ України як суб'єктів фінансових правовідносин / М.С. Ільницький. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal>.

