

УДК [351.743:504](477)

МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНА ТА ФІНАНСОВА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Блудова С. В.

Харківський національний університет внутрішніх справ м. Харків, Україна

У статті проведено аналіз сучасного стану матеріально-технічного та фінансового забезпечення адміністративної діяльності міліції у сфері екології. Зроблено певні наукові висновки; надано пропозиції стосовно його удосконалення; розглянуто шляхи реорганізації системи фінансування МВС України, а також можливі шляхи створення дієвого механізму соціального забезпечення правоохоронців.

Ключові слова: міліція, екологія, екологічна безпека, адміністративна діяльність, матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Досягнення екологічної безпеки здійснюється за допомогою створення умов для захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і природи від реальних і можливих загроз, що виникають в результаті антропогенних та інших впливів на оточуюче природне середовище. Для підвищення ефективності діяльності органів міліції в цій сфері існує потреба у досконалому покращенні матеріально-технічного та фінансового забезпечення підрозділів, котрі безпосередньо приймають участь в охороні оточуючого природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Мета даної статті – полягає у вивченні проблемних питань і напрямів удосконалення матеріально-технічної та фінансової складової адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки.

Проблемні питання в цій сфері були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як: О. М. Бандурки, С. М. Єрмакова, Н. З. Кунца, Ю. В. Коречкова, О. О. Крилова, П. В. Нелезіна, О. І. Пожарова, В. М. Раєва, Б. Б. Ривкіна, Р. М. Сапронова, М. Д. Смірнова, В. В. Тіванова та інших. Проте, в зазначених роботах прослідковується внутрішньовідомчий підхід до дослідження поняття «фінансове забезпечення органів внутрішніх справ» і, отже – відображаються особливості, пов'язані із змістом діяльності органів одного з міністерств (відомств), які беруть участь у процесі фінансового забезпечення ОВС. Метою нашої роботи, - є дослідження особливостей фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів міліції щодо забезпечення екологічної безпеки.

Взагалі, фінансове забезпечення будь-якого суб'єкта суспільства є однією з конкретних форм реалізації фінансових відносин, тому для з'ясування правового й економічного змісту даної категорії необхідно визначити зміст такого поняття, як фінанси, роль держави та інших суб'єктів суспільства в процесі їх розвитку і функціонування, що потребує розглянути такі категорії, як фінансове забезпечення, матеріально-технічне забезпечення, з'ясувати їх сутність в адміністративній діяльності органів міліції щодо забезпечення екологічної безпеки.

Фінанси є складним поняттям, у змісті якого відображається ціла низка відносин, пов'язаних з існуванням і розвитком різних соціальних систем. У загальному вигляді фінансування є забезпеченням необхідними фінансовими ресурсами всього господарства країни, регіонів, підприємств, громадян, а також різних програм і видів економічної діяльності. Фінансування здійснюється з власних, внутрішніх і зовнішніх джерел, у вигляді асигнувань із засобів бюджету, кредитних засобів, іноземної допомоги, внесків інших осіб [1, с. 224].

Фінансове забезпечення органів міліції це діяльність яка здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів із метою наділення органів міліції відповідними матеріально-технічними ресурсами [2, с. 143]. Слід відзначити, що ОВС є юридичними особами і в межах чинного законодавства України самостійно здійснюють товарно-грошову діяльність щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Питання фінансових відносин і фінансового забезпечення органів міліції завжди були надзвичайно гострими, їх корені лежать в характері системи господарювання і обмеженості бюджетних коштів. Для того, щоб більш глибоко зрозуміти зміст процесу фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності ОВС, вважається за доцільне проаналізувати його в історико-правовому аспекті. В науці поняттю «фінансування органів внутрішніх справ» надавалося широке тлумачення: воно охоплювало всі етапи фінансового забезпечення, у тому числі – обчислення потреби в кредитах і грошових коштах, їх витребування, отримання і розподіл, витрачання, облік, звітність і контроль. Із часом зазначений термін поступився поняттю «фінансове забезпечення органів внутрішніх справ», під яким розуміється система заходів, що організуються і проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб ОВС в грошових коштах.

Органи міліції існують в тісній єдності із зовнішнім середовищем, яке відіграє велику роль в їх житті, тому що служить джерелом ресурсів, необхідних для підтримки діяльності і подальшого розвитку. Органи міліції при здійсненні адміністративної діяльності отримують людські та 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, органи внутрішніх справ 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.

В. М. Тесленко визначив матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ як «організовуваний державою та її органами процес обігу матеріальних

благ (засобів виробництва та предметів споживання) та найбільш раціональне їх доставляння від виробників та споживачів МВС».

О. М. Бандурка «під матеріальним, технічним та фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ вважає, що слід розуміти систему господарських і товарно-грошових відносин, які виникають між органами внутрішніх справ і їх підрозділами, з одного боку, й органами влади, підприємствами, організаціями та установами з іншого, в процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів; виконання договорів купівлі-продажу, реалізацію фондів комісійного й роздрібного продажу продуктів та засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності» [3, с. 159]. Тієї ж думки дотримуються й інші вчені [4, с. 325].

Щодо співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і ресурсами, які затрачуються на його отримання, мається на увазі ефективність діяльності організації. Взагалі слово «ефект» означає дію або результат як наслідок будь-чого [5, с. 856]. Звідси «ефективність» визначається як результативність, ступінь досягнення мети [6, с. 508; 7, с. 243; 8, с. 211]. При цьому слід вказати на очевидну єдину спрямованість зазначених категорій: і ефект, і ефективність відображають зростання і розвиток об'єкта, тобто його здатність до прогресивних кількісних та якісних змін, які знаходять свій прояв у показниках роботи. Разом із тим, на нашу думку, між категоріями «ефект» і «ефективність» спостерігається певне розходження: ефект є результатом діяльності, тобто тим станом, до якого прагне об'єкт. Поняття «ефект» та «результат» доцільно сприймати як тотожні. Ефективність, на відміну від ефекту, враховує не тільки результат діяльності, але і розглядає умови, за яких він досягнутий. Вказана категорія визначається співвідношенням результату (ефекту) і витрат, завдяки яким забезпечуються показники в роботі. Тому ефективність є порівняльною оцінкою результату діяльності органів міліції щодо забезпечення екологічної безпеки, що відображає не тільки її здатність до забезпечення зростання показників, але й стимулювання прогресивних структурно-якісних змін. Загальна ефективність діяльності ОВС як організації складається з ефективності використання кожного виду споживаних ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, людських, інформаційних), при цьому недостатньо висока ефективність використання будь-якого виду ресурсу (за об'єктивних причин) може компенсуватися високою ефективністю використання іншого виду ресурсу. Максимальні результати, безумовно, забезпечує висока ефективність використання всіх видів ресурсів, тому організації, які прагнуть успішної діяльності, приділяють велику увагу пошуку шляхів її підвищення.

До матеріально-технічних ресурсів органів міліції щодо забезпечення екологічної безпеки відносяться джерела, запаси матеріально-технічних засобів, необхідні для виконання основних обов'язків і завдань в цій сфері, передбачених нормативно-правовими актами. Матеріально-технічне забезпечення органів міліції багатьма вченими і практиками розглядається як ресурсне; в такому випадку ресурси, що використовуються, можна класифікувати за декількома видами, залежно від їх ролі, матеріального уявлення і особливостей впливу на процес функціонування ОВС, при цьому кожний з видів ресурсів додатково деталізується на підвиди: а) фінансові ресурси: централізовані та децентралізовані; б) матеріальні ресурси: будівлі; територія; забезпечуюча господарська структура; соціальні структури; спортивні установи; ме-

блі, інвентар, будматеріали, канцтовари, пальне, запчастини; формений одяг; в) технічні ресурси: охорона; комп'ютери та інша оргтехніка, спецтехніка, засоби зв'язку тощо.

Питаннями фінансового, матеріально-технічного забезпечення в системі МВС України в межах відведеної їм компетенції займається ряд служб, а саме: Департамент фінансових ресурсів та економіки, Департамент ресурсного забезпечення, Господарський департамент Управління капітального будівництва та інвестицій. Діяльність зазначених структурних підрозділів організовується у відповідності з діючим законодавством України, Указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, вказівками Міністерства економіки України, Міністерства фінансів, наказами МВС України, положеннями про департаменти, а також – про самостійні служби МВС України, на які покладено функції забезпечення ОВС окремими видами спеціальної техніки, обладнання і матеріалів.

Тож, фінансове забезпечення органів внутрішніх справ являє собою систему фінансових відносин, строго визначену державними та відомчими нормативними правовими актами, в цьому значенні його доцільніше розглядати як категорію правову, яка відноситься до галузі фінансового права. Органи міліції, як органи державної влади і управління, а також - бюджетні установи, є суб'єктами фінансового права [9, с. 324].

Слід зазначити, що згідно зі ст. 24 Закону України «Про міліцію» [10], фінансування та матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, а також інших джерел не заборонених законодавством.

Як відомо, у Державному бюджеті на 2012 рік для Міністерства внутрішніх справ України передбачено видатки загального фонду в сумі 5 000 000 тисяч гривень [11]. Нажаль, передбачена Державним бюджетом сума не відповідає реальним потребам правоохоронного відомства. До того ж, у країнах з високорозвинутою економікою більша частина бюджетних асигнувань, що виділяються на забезпечення діяльності поліції, витрачається на технічне оснащення підрозділів міліції. Це дозволяє оптимізувати чисельність особового складу, а значні кошти використовувати на заходи з попередження злочинності. Відомо, у країнах, де спостерігається економічний спад, більша частина бюджетних коштів, які виділяються на функціонування поліції, витрачається на грошове утримання особового складу. Так, в нашій країні у підрозділах міліції, що здійснюють адміністративну діяльність в сфері екології відсутнє необхідне оснащення сучасного засобу зв'язку, мобільними мережними станціями і пристроями оперативної ідентифікації, обчислювальними комплексами, електронними засобами таємного спостереження і контролю та іншими технічними засобами, що дозволить вирішити питання людського фактору. Тож, на сьогодні вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ як найважливіших елементів їх життєдіяльності. Бо кошти, що виділяються державою, котра несе відповідальність за стан фінансування ОВС, витрачаються лише на першочергові платежі, тобто грошове забезпечення та заробітну плату, оплату окремих видів комунальних платежів, утри-

мання автотранспорту, спеціальної техніки та засобів зв'язку, спеціальні витрати [12, с. 224].

Тож, матеріально-технічне забезпечення діяльності органів міліції в першу чергу залежить від фінансових можливостей держави. МВС України щорічно під час підготовки пропозицій до Державного бюджету, а також – розподілення власного бюджету, враховує наступні чинники: кількість працівників з необхідним рівнем освіти і ступенем підготовки, яка відповідає обсягу роботи; видатки на придбання та утримання будівель, транспорту, озброєння, форменого одягу, засобів зв'язку, оргтехніки тощо; видатки на грошове утримання працівників, яке повинне відповідати реальному прожитковому рівню, з тим, щоб служба в органах внутрішніх справ була привабливою для кваліфікованих фахівців; видатки на соціальний захист співробітників; видатки на навчання і перепідготовку персоналу; видатки на науково-дослідну роботу. При цьому урядом держави не враховуються видатки на виконання конкретних завдань ОВС, які визначено Законом України «Про міліцію», в тому числі – на проведення незапланованих спецоперацій (за надзвичайних техногенних обставин), на які не складається додатковий кошторис.

Незабезпеченість фінансовими ресурсами вказаних чинників в діяльності органів міліції не дозволяє досягти наміченої мети, крім того, вона може послужити умовою негативних проявів. Наприклад, брак спеціальної техніки не дозволяє швидко одержувати необхідну інформацію щодо осіб, які вчинили екологічні злочини, знайти свідків; низька мобільність служб пов'язана з дефіцитом автотранспорту, запасних частин і паливно-мастильних матеріалів; низький рівень заробітної платні сприяє відтоку персоналу, відсутності кваліфікованих працівників та падінню престижу служби в ОВС. Негативно впливає на результати роботи працівників міліції також невирішеність соціально-побутових питань: незадовільні житлові умови, недостатня організація відпочинку і дозвілля. Всі ці фактори в сукупності сприяють здійсненню порушень законності, розвитку корумпованості серед деяких працівників міліції.

Щодо діяльності міліції в забезпеченні екологічної безпеки, то на сьогодні вони не забезпечені адміністративними та лабораторними приміщеннями, екопросвітницькими центрами, майже в усіх установах відсутня спеціальна техніка для здійснення природоохоронних заходів. Служби державної охорони установ не забезпечені в повній мірі форменим одягом, засобами зв'язку, зброєю, спеціальною технікою, що не дає змоги здійснювати ефективний контроль за охороною природних комплексів.

Професійний ризик, з яким постійно стикаються працівники міліції при виконанні службових обов'язків з охорони громадського порядку та природного середовища, вимагає надання їм додаткових гарантій захисту. Забезпечення таких гарантій покладено на цивільно-правовий інститут страхування, за допомогою якого держава надає додаткову матеріальну допомогу застрахованій особі або членам сім'ї у випадках загибелі, поранення чи інвалідності застрахованого. Це, зокрема, відображено у ст. 6 Закону України «Про страхування» [13], де поряд зі страхуванням деяких категорій державних службовців передбачене державне особисте страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого складу органів і підрозділів внутрішніх справ у формі обов'язкового страхування.

Стаття 23 Закону України «Про міліцію» також передбачає обов'язковість державного особистого страхування працівників міліції, наголошуючи, що працівник міліції підлягає обов'язковому державному страхуванню на суму десятирічного грошового утримання за останньою посадою, яку він обіймає, за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також коштів, що надходять на підставі договорів від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій.

Характер діяльності працівників ОВС пов'язаний із підвищеною небезпекою, що підтверджує необхідність встановлення особливого державного захисту персоналу органів внутрішніх справ. Як справедливо відмічає О. Ю. Синявська, зараз в Україні прийнято багато нормативно-правових актів, спрямованих прямо чи побічно на забезпечення на належному рівні персоналу органів міліції, і процес нормотворчості в цьому напрямку триває, але створення ефективного механізму здійснення передбачених законом заходів по забезпеченню працівників ОВС, гарантій їх правового та соціального захисту проходить складно: слід відзначити неповноту та слабку систематизованість правової бази, що регулює дані питання, недостатнє матеріальне та фінансове забезпечення тощо [14, с. 317].

Як і в будь-якій іншій сфері, у правоохоронних органах дотримання податкового, бюджетного та цивільного законодавства при витраті бюджетних засобів, що виділяються на забезпечення їх роботи, потребує ефективного державного фінансового контролю. Останній, в свою чергу, є видом діяльності по забезпеченню нагляду за використанням матеріально-технічних та фінансових ресурсів, наявністю і рухом майна, формуванням повної достовірної інформації про фінансові результати діяльності міліції.

Оцінка роботи підрозділів міліції здійснюється при проведенні ревізій фінансово-господарчої діяльності та інспекторських перевірок. В ході таких перевірок зустрічаються непоодинокі факти втрат, розкрадання матеріальних та грошових ресурсів, а саме: порушення порядку розрахунку за комунальні послуги з-за застосування підвищених тарифів на тепло, воду, електроенергію; мають місце багаточисленні порушення щодо організації та проведення ремонтно-будівельних робіт, що пов'язано з необґрунтованим підвищенням ціни та розміру виконаних робіт; значний збиток підрозділи міліції несуть щодо закупівлі матеріально-технічного забезпечення, ігнорується необхідність перевірки надійності партнерів, жорсткого супроводження господарчих договорів з ними; залишається актуальним питання несвоечасного списання застарілої техніки; існують випадки помилок у відомостях інвентаризації, що вказує на їх формальне проведення та інше.

Як висновки із зазначеного вище впливає таке:

- 1) корінним чином реорганізувати систему фінансування МВС України та її підрозділів на місцях;
- 2) розробити та запровадити систему, яка б дала можливість УМВС України в областях економити кошти, виділені на матеріально-технічне оснащення підрозділів, які ведуть діяльність щодо забезпечення екологічної безпеки;
- 3) посилити фінансовий контроль, що проводиться уповноваженими контрольно-ревізійними органами для перевірки фінансово-господарчої діяльності міліції;
- 4) важливо створити дієвий механізм соціального забезпечення правоохоронців, передбачивши відповідальність за невиконання встановлених нормативно-правовими ак-

тами заходів реалізації економічних та соціальних прав співробітників міліції; 5) доцільно розробити зміни до законодавства з урахуванням досвіду міжнародних принципів та стандартів у сфері соціального захисту й матеріально-технічного забезпечення працівників міліції.

Список літератури:

1. Ільницький М. С. Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / М. С. Ільницький // Форум права. – 2009. – №1. – С. 222-230. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09imcvcu.pdf>
2. Ільницький М. С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук; спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М. С. Ільницький. – Ірпінь, 2009. – 19с.
3. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Х., 2004. – 780 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В. М. Плішкін; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
5. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М.: Советская энциклопедия, 1975. – 914 с.
6. Економічна енциклопедія: в 3т. Т. 1 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Вид. центр «Академія», 2002. – 950 с.
7. Зуб А. Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика: учеб. пособие [для вузов] / А. Т. Зуб. – М.: Аспект Пресс. – 2002. – 415 с.
8. Мізюк Б. М. Стратегічне управління: підручник / Б. М. Мізюк. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Львів: Магнолія плюс. – 2006. – 392 с.
9. Кучерявенко М. П. Фінансове право України / М. П. Кучерявенко. – К., 2004. – 324 с.
10. Про міліцію. Закон України від 20.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=565-12>
11. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22 грудня 2011р. №4282 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/ed20120322#n170>
12. Чубенко А. Г. Проблеми фінансово-правового регулювання видатків на утримання Міністерства внутрішніх справ України // Науковий вісник НАВСУ. – К., 2003. – Вип. 4. – С. 221-226.
13. Про страхування : Закон України від 21. 09. 2012р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>
14. Синявська О. Ю. Проблеми правового захисту працівників органів внутрішніх справ як суб'єктів правоохоронної діяльності / О. Ю. Синявська // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 317-327.

Блудова С.В. Материально-техническая и финансовая составляющая административной деятельности милиции относительно обеспечения экологической безопасности / С.В. Блудова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 2. 2012. – С. 259-266.

В статье проведен анализ современного состояния материально-технического и финансового обеспечения административной деятельности милиции в сфере экологии. Сделаны определенные научные выводы; даны предложения по его усовершенствованию; рассмотрены пути реорганизации системы финансирования МВД Украины, а также возможные пути создания действенного механизма социального обеспечения правоохранителей.

Ключевые слова: милиция, экология, экологическая безопасность, административная деятельность, материально-техническое и финансовое обеспечение.

Bludova S.V. the Material and technical and financial constituent of administrative activity of militia in relation to providing of ecological safety / S.V. Bludova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 2. 2012. – P. 259-266

The article analyzes the current state of logistical and financial support for administrative work of the police in the field of ecology. Make certain scientific conclusions provided suggestions for improvements, consider ways to reorganize the financing of Internal Affairs of Ukraine, as well as possible ways to create an effective mechanism of social security law enforcement.

Key words: police, ecology, environmental security, administrative activities, logistical and financial support.