

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.13:351.741.073.53(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/32>

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

RESOURCE SUPPORT OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AS A SUBJECT TO ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION

Бакал В.П., к.ю.н.,
начальник відділу розроблення та вдосконалення форми одягу
науково-дослідної лабораторії спеціального транспорту та форменого одягу
Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України

У статті досліджено ресурсне забезпечення Національної поліції України як предмет адміністративно-правового регулювання. Акцентовано на важливості ефективного функціонування системи ресурсного забезпечення Національної поліції, що зумовлено впливом цього процесу на якість виконання завдань особовим складом, на попередження корупції в правоохоронних органах, а також на безпеку поліцейських під час здійснення їх службових завдань.

Проаналізовано поняття «ресурси», «забезпечення», «фінансові ресурси», «матеріально-технічні ресурси». На підставі аналізу визначено поняття «фінансове забезпечення поліції» та «матеріально-технічне забезпечення поліції». У складі матеріально-технічного забезпечення досліджено окрему категорію – військове постачання. Виокремлено нормативно-правові акти, що регулюють сферу ресурсного забезпечення поліції, та встановлено, що вони достатньо чисельні та різнопланові.

На основі проведеного аналізу окремих понятійних категорій, які знайшли своє відображення у наукових джерелах та структурно формують поняття «ресурсного забезпечення Національної поліції України як предмету адміністративно-правового регулювання», розкрито його дефініцію як регламентовану адміністративно-правовими нормами та законами менеджменту діяльність уповноважених посадових осіб, спрямовану на забезпечення поліцейських необхідними для виконання службових завдань фінансовими, матеріальними та технічними ресурсами, а також ресурсами, передбаченими військовим постачанням.

Так як діяльність посадових осіб Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України щодо здійснення ресурсного забезпечення є складником управління та регулюється нормами права і здійснюється відповідним колом посадових осіб, які ієрархічно взаємодіють між собою, то відносини в сфері ресурсного забезпечення є адміністративно-правовими за своєю сутністю.

Констатовано, що недостатність ресурсів є одним із важливих чинників неефективної діяльності Національної поліції України. Водночас розуміння сутності, призначення і специфіки ресурсного забезпечення та адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у цій сфері є запорукою ефективною діяльності Національної поліції України. Зазначено, що наукове переосмислення цього поняття має стати рушійною силою для збільшення видатків на ресурсне забезпечення Національної поліції України.

Ключові слова: ресурси, забезпечення, Національна поліція України, матеріально-технічне забезпечення, фінансове забезпечення, ресурсне забезпечення.

The article explores the resources of the National Police of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation. Emphasis is placed on the importance of the effective functioning of the National Police's resource support system, which is conditioned by the impact of this process on the quality of the tasks performed by personnel, on the prevention of corruption in law enforcement agencies, as well as on the safety of police officers in the performance of their official tasks.

The concepts of "resources", "security", "financial resources", "material and technical resources" are analyzed. On the basis of the analysis, the concepts of "financial support of the police" and "logistics of the police" are defined. As part of the logistics, a separate category was investigated – military supplies. Regulatory acts regulating the sphere of police resources are identified and found to be sufficiently numerous and diverse.

On the basis of the analysis of individual conceptual categories, which were reflected in scientific sources and structurally form the concept of "resource provision of the National Police of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation", its definition as regulated by administrative and legal norms and laws of management of the activity of authorized officials is revealed aimed at providing the police with the financial, material and technical resources needed to perform their duties, as well as resources provided for military supplies.

Since the activity of officials of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police of Ukraine on the implementation of the resource provision is a component of management and is governed by the rules of law and is carried out by an appropriate circle of officials, which hierarchically interact with each other, relations in the field of resource provision are administrative and legal in nature.

It is stated that lack of resources is one of the important factors of inefficient activity of the National Police of Ukraine. At the same time, understanding of the nature, purpose and specifics of resource provision and administrative and legal regulation of public relations in this field is the key to effective activity of the National Police of Ukraine. It is stated that scientific rethinking of this concept should be a driving force for increasing the expenditures on the National Police of Ukraine's resources.

Key words: resources, support, National Police Ukraine, material and technical support, financial support, resource support.

Ресурсне забезпечення органів та підрозділів системи МВС України є одним із визначальних факторів забезпечення їх готовності до виконання покладених на Міністерство завдань. А своєчасне і достатнє ресурсне забезпечення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод

людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, є гарантією ефективної діяльності та подальшого розвитку поліції, забезпечення можливості виконання поставлених перед нею завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності.

Важливість ефективного функціонування системи ресурсного забезпечення Національної поліції зумовлена впливом цього процесу на якість виконання завдань їх особовим складом, на попередження корупції в правоохоронних органах, а також, що особливо важливо сьогодні, на безпеку поліцейських під час здійснення їх службових завдань.

Слід зазначити, що питання ресурсного забезпечення правоохоронних органів України розглядали в своїх працях О.М. Бандурка, З.Ф. Вікулова, В.В. Воробйова, С.М. Єрмакова, М.С. Ільницький, О.В. Ковальова, Ю.В. Коречкова, О.О. Крилова, Н.З. Кунца, С.Л. Курило, П.В. Нелезіна, А.Ю. Пантелєєва, Н.А. Пелих, В.М. Плішкіна, О.І. Пожарова, О.С. Проневич, В.М. Раєва, Б.Б. Ривкіна, Р.М. Сапронова, О.Ю. Синявська, М.Д. Смірнова, В.В. Тіванова, І.В. Шамрай, С.О. Шатрава.

Проте вказані дослідження стосуються переважно старих методів та способів ресурсного забезпечення органів внутрішніх справ. Реформування органів системи МВС сприяло застосуванню нових підходів і до ресурсного забезпечення як в цілому МВС, так і Національної поліції зокрема. Виникла необхідність впровадження нових підходів до ресурсного забезпечення, організації роботи підрозділів ресурсного забезпечення, його адміністративно-правового регулювання.

Метою статті є дослідження ресурсного забезпечення Національної поліції як предмету адміністративно-правового регулювання.

Необхідними для виконання покладених на Національну поліцію України завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, є розуміння та ефективне здійснення суб'єктами управління адміністративно-правового регулювання її ресурсного забезпечення.

Недостатність ресурсів натеper один із важливих чинників неефективної діяльності Національної поліції України. Водночас розуміння сутності, призначення та специфіки ресурсного забезпечення та адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у цій сфері є запорукою ефективної діяльності Національної поліції України.

Нагальним питанням сьогодні є дослідження понятійного апарату та базової теоретично-правової характеристики ресурсного забезпечення поліцейських. У зв'язку з цим доцільним уявляється розкриття його сутності та ознак.

Відповідно до статті 105 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-ХІІІ «Про Національну поліцію» [1], фінансування та матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, що не заборонені законодавством.

Аналізуючи поняття «фінансове забезпечення» та «матеріально-технічне забезпечення» правоохоронних органів, В.М. Тесленко [2, с. 10] визначив «ресурсне забезпечення МВС» як «організовуваний державою та її органами процес обігу матеріальних благ (засобів виробництва та предметів споживання) та найбільш раціональне їх доставляння від виробників до споживачів МВС».

Загалом ми погоджуємося з точкою зору В.М. Тесленка, але більш вдалими, на нашу думку, є визначення О.М. Бандурки, який під матеріальним, технічним та фінансовим забезпеченням пропонував розуміти систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами МВС, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та органами системи МВС, з іншого, в процесі централізованого

постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боеприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (оптова торгівля), реалізації фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності.[3, с. 17].

Як відомо, матеріально-технічне забезпечення є складним соціально-економічним процесом: за ринкової форми господарювання підприємства-виробники стають вільними у здійсненні господарської діяльності, функціонуючи за принципами самоокупності, самофінансування, вільного підприємництва та конкуренції [4, с. 222–230]. Цей процес складається з кількох етапів: підготовка, укладання договорів, отримання ресурсів, передача їх споживачам.

Враховуючи зазначене, матеріально-технічне забезпечення багатьма вченими і практиками розглядається саме як ресурсне.

Термін «ресурси» (від французького *ressource* – допоміжний засіб) тлумачиться як засоби, запаси, можливості, джерела доходів. Під засобами розуміють прийоми, способи дії для досягнення чого-небудь, а також предмети, пристосування (або їх сукупність), необхідні для здійснення будь-якої діяльності [5].

Так, відповідно до великого тлумачного словника сучасної української мови слово «забезпечити» означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти що-небудь від небезпеки [6, с. 281].

У словнику російської мови поняття «забезпечення» розглядається як генерування повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [7, с. 291].

Отже, поняття «забезпечення» слід розглядати як сукупність ресурсів (фінансових, матеріальних, технічних тощо), що створюють умови реалізації чогось, гарантують щось.

Розглядаючи поняття «ресурсне забезпечення», необхідно визначитись з його змістом, який, відповідно до правових норм, включає такі складники, як «фінансове забезпечення» та «матеріально-технічне забезпечення».

Зміст поняття «ресурсне забезпечення Національної поліції» витікає з його мети: наділення поліції відповідними фінансовими джерелами, запасами матеріально-технічних засобів, необхідних для виконання основних обов'язків і завдань, передбачених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1].

Залежно від ролі, матеріального уявлення і особливостей впливу на процес функціонування Національної поліції зазначені ресурси можна класифікувати за видами, поділивши на фінансові, матеріальні та технічні.

Фінансові ресурси – це сукупність усіх цільових фондів грошових коштів поліції, необхідних для її функціонування; надходження грошових коштів і здійснювані виплати. Фінансові ресурси своєю чергою поділяють на централізовані та децентралізовані.

Матеріальні ресурси – будівлі (даху, фасади, службові та допоміжні приміщення, гуртожитки і службові квартири); територія (дороги, стоянки автомашин, паркова зона, огорожа, полігони); обслуговуюча господарська структура (майстерні, господарський інвентар, транспорт, телефонні станції, вузли теплопостачання, теплові, електричні та комунальні мережі, водовід, котельні, підстанції і розподільні електропристрої); соціальні структури (їдальні, буфети, актові зали, відомчі установи охорони здоров'я та санаторії, дитячі оздоровчі табори, бази відпочинку, бібліотеки, музеї, дома культури); спортивні установи (клуби, стадіони, бази); меблі, інвентар, будматеріали, канцтовари, пальне, запчастини; формений одяг.

До технічних ресурсів слід віднести охорону (системи контролю і сигналізації, технічні забезпечуючі пристрої);

комп'ютери та іншу оргтехніку, спецтехніку, засоби зв'язку тощо.

Враховуючи викладене, визначимо, що фінансове забезпечення поліції – 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 для своєчасного і достатнього забезпечення мобільної готовності поліції для виконанні завдань з охорони громадського порядку, захисту конституційних прав та свобод громадян України, передбачених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1].

Під матеріально-технічним забезпеченням поліції слід розуміти систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між органами державної влади, органами системи МВС, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та підрозділами поліції, з іншого, в процесі постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів для задоволення потреб, необхідних для виконання основних обов'язків і завдань, передбачених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1].

У складі матеріально-технічного забезпечення необхідно виділити й окрему категорію – військове постачання, основною метою якого є забезпечення поліції майном особливого призначення за встановленими нормами, таблицями і штатами, а саме: зброєю, боєприпасами, амуніцією, спорядженням, військовою і спеціальною технікою, продовольством, резервними запасами.

Зазначений процес матеріально-технічного забезпечення поліції охоплює декілька взаємопов'язаних стадій: вивчення потреб у певному виді матеріальних цінностей і належних фінансових можливостей; проведення тендерів на поставку продукції та/або послуг; підготовку й укладення договорів; отримання ресурсів, передачу їх споживачам (поліції).

Нормативно-правові акти, що регулюють сферу ресурсного забезпечення поліції, відрізняються за своєю юридичною силою й достатньо чисельні та різнопланові.

Основними нормативно-правовими актами, які безпосередньо регулюють ресурсне забезпечення поліції, є: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Житловий кодекс України, Закон України від 03 липня 2015 року «Про Національну поліцію», Закон України від 20 грудня 1991 року «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», Закон України від 28 лютого 1991 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Закон України від 18 вересня 1991 року «Про інвестиційну діяльність», Закон України від 10 квітня 1992 року «Про оренду державного та комунального майна», Закон України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію», Закон України від 14 жовтня 1992 року «Про охорону праці», Закон України від 22 жовтня 1993 «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», Закон України від 21 січня 1994 року «Про державну таємницю», Закон України від 01 липня 1994 року «Про енергозбереження» (із змінами та доповненнями), Закон України від 11 лютого 1998 року «Про метрологію та метрологічну діяльність» (із змінами та доповненнями), Закон України від 3 березня 1998 року «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», Закон України від 24 березня 1998 року «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», Закон України від 3 березня 1999 року «Про державне оборонне замовлення», Закон України від 20.04.2000 року «Про планування і забудову територій», Закон України від 18 січня 2001 року «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Закон України від 22 лютого 2006 року «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», Закон України від 20 лютого 2003 року «Про альтернативні джерела

енергії», Закон України від 18 листопада 2003 року «Про телекомунікації», Закон України від 20 січня 2005 року «Про звернення громадян», Закон України від 14 листопада 2009 року «Про будівельні норми», Закон України від 1 червня 2010 року «Про захист персональних даних», Закон України від 13 січня 2011 року «Про доступ до публічної інформації», Кодекс цивільного захисту України від 10 вересня 2013 року, Закон України від 10 квітня 2014 року «Про здійснення державних закупівель».

Накази Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 17.10.2014 № 1096 «Про затвердження Положення про Департамент матеріального забезпечення МВС», наказ МВС України від 25.11.1996 № 818 «Про затвердження Настанови з автомобільної служби в органах внутрішніх справ України» (зі змінами та доповненнями), наказ МВС України від 24.05.2002 № 535 «Про затвердження Правил носіння форменого одягу та знаків розрізнення особами начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, військовослужбовцями спеціальних моторизованих військових частин міліції внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України», наказ МВС України від 10.09.2004 № 1039 «Про надання службових жилих приміщень і користування ними особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 05.10.2004 за № 1255/9854 (із змінами та доповненнями, внесеними наказом МВС України від 12.05.2008 № 216, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 31.05.2008 № 488/15179), наказ МВС України від 15.10.2009 № 444 «Про затвердження документів щодо упровадження нових засобів зв'язку в телекомунікаційних мережах органів внутрішніх справ України», наказ МВС України від 07.12.2009 № 536 «Про затвердження Програми зменшення споживання енергоносіїв органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ України на 2010–2014 роки», наказ МВС України від 31.05.2011 № 259 «Про затвердження Положення про комітет з конкурсних торгів МВС України», наказ МВС України від 24.12.2012 № 1190 «Про затвердження Інструкції з експлуатації техніки зв'язку в органах внутрішніх справ» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 06.03.2013 за № 375/22907), наказ МОЗ та МВС України від 31.01.2013 № 65/80 «Про затвердження Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 22.02.2013 № 308/22840), наказ МВС України від 04.12.2013 № 446 «Про затвердження Інструкції про порядок внесення змін до Лімітів споживання енергоносіїв та води для органів та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України та Державної міграційної служби України», наказ МВС України від 07.03.2014 № 251 «Про затвердження складу комітету з конкурсних торгів» (із змінами), наказ МВС України від 12.05.2014 № 462 «Про затвердження Комплексного плану основних заходів з підготовки житлово-комунального господарства та об'єктів енергоспоживання системи МВС України до стабільної роботи під час проходження опалювального сезону», наказ МВС України від 27.08.2014 № 873 «Про затвердження Положення про Центральну житлову комісію та комісію з розподілу житлової площі в гуртожитках Міністерства внутрішніх справ України» (зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 11.09.2014 за № 1117/25894).

Оскільки діяльність посадових осіб Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України щодо здійснення ресурсного забезпечення є складником управління та регулюються нормами права і здійснюються відповідним колом посадових осіб, які ієрархічно взаємодіють між собою, то відносини в сфері ресурсного забезпечення є адміністративно-правовими за своєю сутністю.

До особливостей управлінської діяльності в сфері ресурсного забезпечення слід віднести існування субординаційних відносин в органах внутрішніх справ України, тобто, як зазначає Ю.П. Битяк, відносин вертикального характеру [8, с. 114], а саме відносин, урегульованих нормами права та законами управління, які виникають під час спрямування та розподілу виділених на ресурсне забезпечення коштів, необхідних для задоволення потреб поліцейських під час забезпечення виконання ними своїх службових обов'язків, і знаходить свій вираз, з одного боку, через виконання посадових обов'язків суб'єктами сфери ресурсного забезпечення, а з іншого, у здійсненні відповідного контролю за виконанням зазначених обов'язків з боку уповноваженого керівного складу.

Тому ресурсне забезпечення Національної поліції України як складник управління в органах внутрішніх справ України є предметом дослідження адміністративного права України.

Правові норми, які закріплені у нормативно-правових актах та мають відношення до ресурсного забезпечення Національної поліції України як фундамент механізму правового регулювання, у своїй сукупності виражають сутність адміністративно-правового регулювання, упрямуючи суспільні відносини в сфері ресурсного забезпечення.

Адміністративно-правове регулювання в сфері ресурсного забезпечення поліції має відповідні ознаки, що вирізняють його з-поміж інших видів регулювання та притаманні тільки вказаному напрямку адміністративно-правового впливу, зокрема: 1) здійснюється зазвичай суб'єктами управління, які мають подвійний статус – спеціаліста за напрямом ресурсного забезпечення, а також

правоохоронця за атестованою посадою; 2) здійснюваний у межах правовідносин у сфері ресурсного забезпечення адміністративний вплив, який у окремих випадках ґрунтується на виконанні положень підзаконних нормативно-правових актів інших відомств, наприклад, Міністерства оборони України, Міністерства фінансів тощо; 3) для ефективного здійснення адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері суб'єкт управління у своїй діяльності має володіти достатніми знаннями у сфері юриспруденції, менеджменту, економіки та фінансів, легкої промисловості, транспорту тощо [9, с. 33–35].

Отже, на основі проведеного вище аналізу окремих понятійних категорій, які знайшли своє відображення у наукових джерелах та структурно формують поняття «ресурсного забезпечення Національної поліції України» як предмету адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, доцільно розкрити його дефініцію, як регламентовану адміністративно-правовими нормами та законами менеджменту діяльність уповноважених посадових осіб, спрямовану на забезпечення поліцейських необхідними для виконання службових завдань фінансовими, матеріальними та технічними ресурсами, а також ресурсами, передбаченими військовим постачанням. Сутність адміністративно-правового регулювання ресурсного забезпечення поліцейських розкривається за допомогою нормативно-правових актів, у яких містяться норми, які здатні на належному рівні врегулювати відносини, що виникають у сфері фінансового, матеріального, технічного забезпечення, а також забезпечення ресурсами військового постачання, а наукове переосмислення цього поняття має стати рушійною силою для збільшення видатків на ресурсне забезпечення Національної поліції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Pro Natsionalnu politsiuu": vid 2 lyp. 2015 r. No. 580-VIII [Law of Ukraine "On National Police" from July 2, 2015, No. 580-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/580-19> [in Ukrainian].
2. Тесленко В.М. Правовое регулирование материально-технического и военного снабжения в системе МВД Российской Федерации : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Київ, 1992.
3. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків, 2004.
4. Ільницький М.С. Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 1. С. 222–230. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvcu.pdf>.
5. Словник української мови: академічний тлумачний словник (1970 – 1980) : В 11-ти томах. URL: <http://sum.in.ua>.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
7. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка: около 9 000 синонимических рядов [под ред. Л.А. Чешко]. [изд. 5-е, стереотип.]. Москва: Рус. язык, 1986. 600 с.
8. Адміністративне право України: підруч. За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Бакал В.П. Адміністративно-правові засади речового забезпечення працівників органів внутрішніх справ України : дис. канд. юрид. наук. 2015. 196 с.