

**Ю.С. Назар**

*к.ю.н., професор, директор Інституту  
з підготовки фахівців для підрозділів  
Національної поліції Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
ORCID ID: 0000-0002-8059-4413*

## **ФОРМУВАННЯ БЕЗПЕЧНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ТА ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ ПРАВООХОРОННИМИ І КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИМИ ОРГАНАМИ**

**JEL Classification: K 19**  
**SECTION "LAW": Право.**

У статті розглянуто проблеми ефективного та цільового використання бюджетних коштів правоохоронними і контрольно-наглядними органами під час реалізації заходів формування безпечного середовища для життєдіяльності населення. Проаналізовано випадки незаконного та неефективного використання бюджетних коштів окремими правоохоронними і контрольно-наглядними органами. Наголошено на ролі підрозділів внутрішнього аудиту як суб'єктів протидії нецільовому та неефективному використанню коштів Державного і місцевих бюджетів, виділених для реалізації заходів щодо формування безпечного середовища.

*Ключові слова:* безпечне середовище, нецільове та неефективне використання бюджетних коштів, правоохоронні органи, контрольно-наглядні органи, підрозділи внутрішнього аудиту.

Solving the problems of creating a safe environment for the life of the population has been and remains one of the priorities in the activities of public administration bodies in general, and law enforcement and regulatory agencies in particular. Thus, the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine (approved by the resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of October 4, 2019) defines the goals of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: every Ukrainian feels protected from physical threats; a person in distress (an emergency or other life situation that threatens his life or health) will receive help even in the most remote parts of the country; Ukrainians and their property are protected from fires and accidents; Ukrainians are protected from organized crime and riots; Ukrainians are protected by a reliable border and are satisfied with the service when crossing it [1]. Achieving these goals implies not only the availability of appropriate financial support from the budget, but also their targeted and effective use to create a safe environment for the population.

The purpose of this article is to study the legality and effectiveness of the use of budget funds during the formation of law enforcement and supervisory authorities of a safe environment for the population and provide recommendations to combat their misuse and inefficiency.

The article deals with the problems of effective and purposeful use of budgetary funds by law enforcement and control and supervisory bodies when implementing measures to create a safe environment for the life of the population. Cases of illegal and inefficient use of budgetary funds by individual law enforcement and supervisory bodies have been analyzed. Emphasis is

**placed on the role of internal audit units as subjects to counteract the misuse and ineffective use of State and local budget funds earmarked for implementing measures to create a safe environment.**

**Keywords: safe environment, misuse and inefficient use of budgetary resources, law enforcement, control and oversight bodies, internal audit units.**

### **Постановка проблеми**

Вирішення проблем формування безпечного середовища для життєдіяльності населення було та залишається одним з пріоритетів у діяльності органів публічної адміністрації загалом, і правоохоронних та контрольно-наглядових органів зокрема. Так, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 року) цілями Міністерства внутрішніх справ України визначено: кожен українець почуває себе захищеним від фізичних загроз; людина, яка потрапила в біду (надзвичайну чи іншу життєву ситуацію, що загрожує її життю чи здоров'ю), отримує допомогу навіть у найвіддаленіших куточках країни; українці та їх майно убезпечено від пожеж та аварій; українці захищені від організованої злочинності та масових заворушень; українці захищені надійним кордоном та задоволені сервісом при його перетині [1]. Досягнення цих цілей передбачає не лише наявність відповідного фінансового забезпечення бюджетними коштами, але й їх цільове та ефективне використання для формування безпечного середовища для життєдіяльності населення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Процеси формування безпечного середовища для життєдіяльності населення були предметом досліджень О. Бандурки, Я. Когута, В. Лапіна, І. Миценка, О. Остапенка, Д. Сергенюка та інших науковців. Окремі аспекти відносини щодо цільового та ефективного використання бюджетних коштів досліджувались у роботах О. Гетманець, Е. Дмитренко, А. Касьяненко, О. Музики-Стефанчук, Є. Овсяннікова, І. Проць, Л. Савченко, І. Сікорської, В. Чернадчука, Н. Якимчук. Однак, аналізу проблем ефективного та цільового використання бюджетних коштів правоохоронними та контрольно-наглядовими органами під час реалізації заходів формування безпечного середовища для життєдіяльності населення здійснено не було.

### **Формулювання цілей статті (постановка завдання).**

**Метою** цієї статті є дослідження законності та ефективності використання бюджетних коштів під час формування правоохоронними і контрольно-наглядовими органами безпечного середовища для життєдіяльності населення та надання рекомендацій щодо протидії нецільовому і неефективному їх використанню.

### **Виклад основних положень**

Формування безпечного середовища для життєдіяльності населення охоплює широкий комплекс заходів та здійснюється сукупністю суб'єктів, серед яких важливу роль відіграють правоохоронні та контрольно-наглядові органи. Функції та конкретні заходи щодо такого формування у більшості випадків визначені на нормативно-правовому рівні. Так, відповідно до Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р) [2] одним з пріоритетів розвитку органів цієї системи є створення безпечного середовища життєдіяльності людей, що забезпечується шляхом провадження орієнтованої на потреби населення діяльності органів системи МВС, її швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, вжиття запобіжних заходів та активної участі населення у забезпеченні публічної безпеки і порядку. Відповідно до цього пріоритету формування безпечного середовища передбачає: посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки; розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції та патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням; удосконалення нормативно-правового регулювання

і підвищення спроможностей органів системи МВС забезпечувати публічний порядок і безпеку під час масових заходів; підвищення спроможностей сил цивільного захисту щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, у тому числі в особливий період; упровадження та розвиток системи управління силами та засобами реагування в надзвичайних ситуаціях та екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 згідно з міжнародними нормами та правилами; розвиток системи централізованого оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на державному і місцевому рівні; розвиток системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і профілактики пожеж шляхом запровадження ризикоорієнтованого підходу і європейських стандартів щодо оцінювання і аналізу ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання та страхування їх цивільно-правової відповідальності у сфері цивільної безпеки; сприяння поширенню практики запобігання злочинності шляхом планування територій; забезпечення безпеки дорожнього руху, запровадження фіксації фактів порушень правил дорожнього руху в автоматичному режимі тощо [2]. Тобто органи системи МВС України для формування безпечного середовища у сучасних умовах запланували і частково уже здійснили достатньо широкий обсяг заходів як організаційного, так і правового характеру.

Інспекції як центральні органи виконавчої влади, більшість функцій яких складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства [3] (контрольно-наглядові органи) наділені повноваженням в окремих сферах забезпечення і відповідно формування безпечного середовища життєдіяльності людей. Наприклад, відповідно до статті 3 Закону України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» кожна людина, яка проживає або тимчасово перебуває на території України, має право на захист від впливу іонізуючого випромінювання. Це право забезпечується здійсненням комплексу заходів щодо запобігання впливу іонізуючого випромінювання на організм людини вище встановлених дозових меж опромінення, компенсацією за перевищення встановлених дозових меж опромінення та відшкодуванням шкоди, заподіяної внаслідок впливу іонізуючого випромінювання [4]. Контроль за реалізацією комплексу цих заходів, а також забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії; державне регулювання безпеки використання ядерної енергії здійснює Державна інспекція ядерного регулювання України.

Виконання функцій щодо формування безпечного середовища неможливе без належного фінансового забезпечення. Державним бюджетом України відповідним суб'єктам виділяються бюджетні кошти, які повинні бути використані ефективно та за цільовим призначенням, визначеним нормами бюджетного законодавства і бюджетно-кошторисною документацією.

Принцип цільового використання бюджетних коштів закріплений у Бюджетному кодексі України (далі – БК України), а його дотримання забезпечене застосуванням заходів фінансово-правової, дисциплінарної, цивільної, адміністративної, кримінальної відповідальності. Відповідно до статті 119 БК України нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (включаючи порядок та умови надання субвенцій); бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Фінансово-правова відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів проявляються через застосування таких заходів впливу: попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних асигнувань, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету.

Дослідження судової практики та аналітичних матеріалів органів фінансового контролю свідчать про наявність окремих випадків нецільового використання бюджетних коштів у сфері забезпечення безпечного середовища життєдіяльності. Так, у результаті ревізій окремих питань діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та її територіальних органів підрозділами Державної аудиторської служби у 2017 році було виявлено факти нецільового використання бюджетних

коштів в окремих територіальних органах ДСНС через недоліки в плануванні видатків. Зокрема, в Аварійно-рятувальному загоні спеціального призначення Управління ДСНС у Херсонській області виявлено нецільове використання бюджетних коштів на суму 862,3 тис. гривень, а в Головному управлінні ДСНС у м. Києві при нарахуванні та виплаті грошового забезпечення особам рядового та начальницького складу за рахунок коштів загального фонду, виділених за КПКВ 1006280 «Забезпечення діяльності сил цивільного захисту» за КЕКВ 2112 «Грошове забезпечення військовослужбовців», проведено касові та фактичні видатки на оплату праці особам, які не є військовослужбовцями, особами рядового і начальницького складу та заробітна плата яких має нараховуватися та виплачуватися за рахунок коштів, виділених за КЕКВ 2111 «Заробітна плата», на суму 244,5 тис. гривень [5]. В іншому випадку бюджетні кошти були використані не за цільовим призначенням підрозділами Національної гвардії України під час планування та організації заходів щодо охорони громадського порядку. Розглядаючи адміністративну справу щодо законності застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства суд дійшов висновку, що військова частина 3054 Національної гвардії України у порушення п. 1 ст. 24 Бюджетного кодексу України використано кошти резервного фонду державного бюджету у загальній сумі 358 260,00 грн. на видатки, які мають постійний характер і повинні передбачатися під час складання проекту кошторису військової частини 3054 Національної гвардії України для забезпечення її функцій з охорони громадського порядку, що відповідно до п. 1 ст. 119 Бюджетного кодексу України є нецільовим використанням бюджетних коштів та відповідно до пп. 24 п. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України є бюджетним правопорушенням [6].

Рахунковою палатою у 2018 році у сфері правоохоронної діяльності проведено три заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національній академії прокуратури України; аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України; аудит ефективності використання бюджетних коштів, виділених на медичне забезпечення працівників Міністерства внутрішніх справ України, поліцейських та працівників Національної поліції. Загалом цими аудитами встановлено, що з порушеннями чинного законодавства використано 81,9 млн. грн. [7]. На жаль, у звіті не деталізовано скільки коштів із цієї суми використано не за цільовим призначенням, однак звернено увагу на те, що законно, але неефективно використано більшу суму коштів – 132,6 млн. грн. [7].

Неефективне використання бюджетних коштів, виділених для формування безпечного середовища для життєдіяльності населення, хоча й не вважається правопорушенням, за вчинення якого особу притягають до юридичної відповідальності, однак має значний негативний вплив на формування цього середовища та відзначається більшою поширеністю, ніж використання коштів не за цільовим призначенням. Приклади неефективного використання бюджетних коштів правоохоронними та контрольно-наглядними органами наведені у звітах суб'єктів фінансового контролю. Так, у Звіті Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України (затверджений рішенням Рахункової палати від 11.04.2018 № 10-2) відзначається, що Головним управлінням Національної поліції в Харківській області з метою заміни існуючої системи «AVAYA IP Office» для прийому та обробки голосових викликів служби «102» були укладені договори від 02.12.2016 №№ 601–603 і від 04.12.2017 № 1277, за якими придбано програмно-технічний комплекс «Callway Contact Center» загальною вартістю 210,6 тис. грн. та обладнання і програмне забезпечення до нього на суму 226,2 тис. гривень. Однак, як встановлено аудитом, цей комплекс лише дублює частину функцій системи «AVAYA IP Office», яка продовжує функціонувати та забезпечує прийом голосових викликів служби «102». Отже, кошти у сумі 436,8 тис. грн. на придбання ПТК «Callway» використані неефективно [8].

Неефективність використання бюджетних коштів фіксують не лише під час здійснення заходів фінансового контролю діяльності окремих правоохоронних та контрольно-наглядних органів, але й під час фінансового аудиту виконання комплексних та цільових програм формування безпечного середовища життєдіяльності. Так, у Звіті Західного офісу Державної аудиторської служби України за результатами державного фінансового аудиту виконання Департаментом з питань цивільного захисту Львівської облдержадміністрації «Комплексної програми цивільного захисту

населення і територій Львівської області від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та Обласної цільової програми з організації рятування на водах Львівської області за 2016–2018 роки та I півріччя 2019 року від 13.12.2019 04-36/4 відзначено, що здійснення за завданням «Сприяння матеріально-технічному забезпеченню окремих військових формувань, дислокованих на території Львівської області» фінансування установ, які не належать до військових формувань, призвело до неефективного використання коштів обласного бюджету в загальній сумі 440,0 тис. грн. [9]. А в Публічному звіті про діяльність Державної аудиторської служби України за 2018 рік проаналізовано порядок розроблення та виконання окремих заходів обласної цільової комплексної програми профілактики та протидії злочинності у Київській області на 2017–2020 роки «Безпечна Київщина». Як один із висновків вказано, що Управлінням з питань оборонної роботи та взаємодії з правоохоронними органами Київської облдержадміністрації під час розробки цієї програми не передбачено механізму передачі матеріальних цінностей на загальну суму 8,2 млн. грн. Оперативним підрозділам Головного управління Національної поліції в області, громадським формуванням та їх збереження останніми. Крім того, через брак фінансування на оплату послуг Інтернету та живлення не використовується 128 камер відеоспостереження, що свідчить про неефективне використання коштів обласного бюджету при виконанні зазначеної програми [10].

Загалом, аудит ефективності використання бюджетних коштів дозволяє виявити не лише нецільове та неефективне використання, але й конкретні проблеми забезпечення безпечного середовища для життєдіяльності населення. Так, у результаті аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній інспекції ядерного регулювання України на забезпечення державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії констатовано, що Державною інспекцією ядерного регулювання України неповною мірою забезпечено організацію ефективної системи здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки. Не забезпечено в повному обсязі реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання у державному реєстрі, що створювало загрозу здоров'ю людей і навколишньому середовищу. Система державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, яка має гарантувати безпечне використання ядерної енергії, на час проведення аудиту була недосконалою [11].

При цьому у всіх звітах наголошується на ролі структурних підрозділів внутрішнього аудиту. Відповідно до п. 2 Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001) [11] об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах), та заходи, що здійснюються керівниками таких органів, підприємств, установ та організацій для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів та інших активів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і вимог щодо їх діяльності). А відповідно до п. 4 цього порядку одним з основних завдань підрозділу внутрішнього аудиту є надання керівникові державного органу, його територіального органу та бюджетної установи об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів та інших активів. Підрозділи внутрішнього аудиту правоохоронних та контрольно-наглядових органів на належному рівні будуть виконувати свої завдання, зокрема й щодо запобігання нецільовому та неефективному використанню бюджетних коштів, виділених для формування безпечного середовища, за умови організаційного, кадрового, матеріального та правового забезпечення. Керівникам правоохоронних та контрольно-наглядових органів слід звернути увагу на необхідність затвердити внутрішні документи з питань внутрішнього аудиту, які відповідно до п. 1.2 розділу II Стандартів внутрішнього аудиту (затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247) [13], в обов'язковому порядку містять положення про підрозділ внутрішнього аудиту, посадові інструкції працівників підрозділу внутрішнього аудиту та внутрішні документи з питань проведення внутрішнього аудиту (порядок планування і проведення внутрішніх аудитів, документування, реалізації їх результатів та, за рішенням керівника підрозділу, інші аспекти внутрішнього аудиту).

## Висновки

Таким чином, для формування безпечного середовища життєдіяльності населення важливим є не лише законне (за цільовим призначенням), але й ефективне використання бюджетних коштів, виділених правоохоронним та контрольно-наглядовим органам. Державним фінансовим контролем можливо охопити лише основні заходи формування такого середовища. Активну роль повинні відгравати підрозділи внутрішнього аудиту. У правоохоронних та контрольно-наглядових органах важливим є створення та належне правове забезпечення системи внутрішнього аудиту, яка за своєю організаційно-штатною структурою, складом і ступенем укомплектованості підрозділів внутрішнього аудиту спроможна була б охопити усі бюджетні установи та проводити аудиторські дослідження централізовано і комплексно.

## Список використаних джерел

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2>.
2. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
4. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання: Закон України від 14 січня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15/98-%D0%B2%D1%80>.
5. Звіт про результати роботи Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях за 2017 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/132210>.
6. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 16 січня 2018 року у справі № 804/8653/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71683080>.
7. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT\\_RP\\_2018.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf).
8. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення діяльності підрозділів, установ та закладів Національної поліції України: рішення Рахункової палати від 11 квітня 2018 р. № 10-2. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/10-2\\_2018/zvit\\_10-2\\_2018.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/10-2_2018/zvit_10-2_2018.pdf).
9. Звіт Західного офісу Державної аудиторської служби України за результатами державного фінансового аудиту виконання Департаментом з питань цивільного захисту Львівської облдержадміністрації «Комплексної програми цивільного захисту населення і територій Львівської області від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та Обласної цільової програми з організації рятування на водах Львівської області за 2016-2018 роки та I півріччя 2019 року від 13 грудня 2019 р. 04-36/4. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=156011>.
10. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2018 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=146550>.
11. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Державній інспекції ядерного регулювання України на забезпечення державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії: рішення Рахункової палати від 24 квітня 2018 р. № 11-2. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-2\\_2018/zvit\\_11-2\\_2018.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-2_2018/zvit_11-2_2018.pdf).
12. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. URL: № 1001. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.
13. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: наказ Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 р. № 1247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.