

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ШЕВНІН СЕРГІЙ МИХАЙЛОВИЧ

УДК 347.73

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ МІНІСТЕРСТВОМ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
УКРАЇНИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

- Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор
ГЕТМАНЕЦЬ Ольга Петрівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, завідувач кафедри
правового забезпечення господарської
діяльності факультету № 6.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
САВЧЕНКО Леся Анатоліївна,
Приватний вищий навчальний заклад
«Київський міжнародний університет»,
віце-президент з наукових та юридичних
питань;
- кандидат юридичних наук, доцент
ФЕЩУК Віктор Вікторович,
Національна академія внутрішніх справ,
завідувач кафедр фінансового права та
фіскального адміністрування.

Захист відбудеться 23 лютого 2019 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 21 січня 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В умовах пошуку правових засобів фінансового забезпечення діяльності всіх учасників бюджетного процесу суттєвого значення в країні набуває організація бюджетної діяльності органів та установ системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), завдання якого в суспільстві безпосередньо пов'язані з його компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та держави, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозоре надання якісних послуг. Актуальним завданням є визначення правових засад управління бюджетними коштами МВС у сучасних умовах розвитку фінансової системи України.

Для вдалого закладання правових засад діяльності в управлінні бюджетними коштами МВС необхідно враховувати наукові концепції, сучасний стан фінансового та бюджетного законодавства і перспективи його розвитку. Окремим правовим проблемам діяльності установ системи МВС присвячено праці фахівців адміністративно-правової науки В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, С. М. Гусарова, С. Ф. Денисюка, О. Ю. Дрозда, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, А. М. Куліша, К. Б. Левченко, О. І. Миколенко, О. М. Музичука, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, С. В. Петкова, С. В. Симов'яна, В. В. Сокурєнка, О. Ю. Синявської, В. М. Шаповалова, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупи та інших.

У науці фінансового права окремим сучасним проблемам правового регулювання фінансування бюджетних установ та управління бюджетними коштами присвячено праці вітчизняних і зарубіжних науковців Е. О. Алісова, Д. А. Бекерської, Д. С. Бельського, М. Т. Білухи, В. В. Бурцева, О. А. Бухтиярова, А. А. Васильєва, Л. К. Воронової, О. П. Гетманець, О. Ю. Грачової, О. М. Горбунової, М. В. Карасьової, Е. В. Калюги, Е. А. Кочеріна, Ю. А. Крохіної, М. П. Кучерявенка, І. І. Кучера, О. А. Кузьменко, Т. А. Латковської, А. А. Нечай, С. В. Нищімної, А. О. Монаєнко, О. А. Музики-Стефанчук, С. П. Опенішева і В. А. Жукова, О. П. Орлюк, О. П. Пашенко, П. С. Пацурківського, О. В. Покотаєвої, Н. В. Пришви, Л. А. Савченко, О. В. Солдатенко, В. В. Фещука, С. О. Шохіна, Н. І. Хімічевої, В. Д. Чернадчука, А. А. Ялбулганова та інших. Проте, незважаючи на чималу кількість досліджень у науці фінансового права, сьогодні відсутнє комплексне наукове дослідження правових засад управління бюджетними коштами МВС як напряду фінансової діяльності держави в сучасних умовах розвитку фінансових правовідносин в Україні.

Таким чином, важливість результативного, систематичного та ефективного фінансування діяльності правоохоронних органів, матеріального, технічного та соціального забезпечення працівників органів МВС, а також недосконалість правових засад управління фінансовою системою країни, зокрема бюджетними коштами, зумовлюють актуальність комплексного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних із діяльністю МВС як головного розпорядника бюджетних коштів, уповноваженого державою на формування,

розподіл, використання та контроль бюджетних коштів в умовах реформування системи правоохоронних органів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до постанови Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 «Про Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки» та рекомендацій Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямами досліджень, а також Плану пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 роки, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 24 квітня 2015 р., комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

Мета та завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є визначення правових засад діяльності МВС з управління бюджетними коштами в Україні та розробка наукових і практичних пропозицій щодо їх удосконалення.

Для досягнення зазначеної мети необхідно було вирішити такі *завдання*:

- визначити правовий стан МВС як суб'єкта бюджетних правовідносин;
- сформулювати поняття, мету, завдання та функції управління бюджетними коштами МВС у правовому регулюванні фінансової діяльності держави;
- означити зміст принципів управління бюджетними коштами МВС;
- установити правові засади формування бюджетних коштів у діяльності МВС з управління бюджетними коштами;
- охарактеризувати правові засади розподілу та використання бюджетних коштів у діяльності МВС з управління бюджетними коштами;
- визначити правові засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства у діяльності МВС з управління бюджетними коштами;
- окреслити позитивний зарубіжний досвід фінансово-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів і можливості його використання в Україні;
- з'ясувати основні стратегічні напрями управління бюджетними коштами МВС в умовах євроінтеграції України та надати пропозиції щодо вдосконалення правових засад управління бюджетними коштами МВС.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються у процесі формування правових засад здійснення МВС України управління бюджетними коштами.

Предмет дослідження становлять правові засади здійснення МВС України управління бюджетними коштами.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальних і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання. Зокрема, за

допомогою логіко-семантичного методу, методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). Структурно-функціональний метод був основою визначення сутності бюджетної діяльності як напряму фінансової діяльності держави та відносин з управління бюджетною діяльністю в системі фінансово-правових відносин (підрозділ 1.2). За допомогою методу абстрагування й узагальнення обґрунтовано сформульоване в дисертації авторське визначення поняття «управління бюджетними коштами МВС» (розділ 1). Індукція, дедукція та синтез застосовано під час визначення основних принципів і функцій діяльності МВС з управління бюджетними коштами (підрозділи 1.3). Під час визначення особливостей правового забезпечення діяльності МВС із формування, використання та контролю бюджетних коштів використано формально-логічний метод (підрозділи 2.1–2.3). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу правового статусу контролюючих суб'єктів у розвинених країнах світу і в Україні (підрозділ 3.1) та встановлення основних стратегічних напрямів управління бюджетними коштами МВС в умовах євроінтеграції України (підрозділ 3.2). Теоретико-прогностичний метод використано для надання пропозицій щодо змін у законодавстві України, зокрема до Бюджетного кодексу України, щодо вдосконалення категоріального апарату бюджетного права.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження є наукові праці українських і зарубіжних учених, фахівців у галузях філософії, загальної теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, фінансового права, бюджетного права, економічної теорії, теорії фінансів.

Нормативною основою дисертації є Конституція України, Бюджетний кодекс України, чинні законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють бюджетні та бюджетно-процесуальні відносини в Україні. У дисертаційному дослідженні враховано досвід іноземних держав у галузі законодавства, що регламентує фінансування діяльності правоохоронних органів, який може бути застосовано в Україні.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практики фінансування діяльності органів та установ МВС, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні та аналітичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки фінансового права визначити особливості правових засад здійснення МВС України управління бюджетними коштами. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– визначено спеціальну правосуб'єктність МВС як передбачену нормами бюджетного права здатність виступати учасником бюджетного процесу, що реалізується шляхом виконання сукупності дій, пов'язаних із формуванням, розподілом, використанням бюджетних коштів та здійсненням бюджетного

контролю на стадіях бюджетного процесу, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і результатів професійної діяльності органів та установ МВС;

- надано авторське визначення поняття «управління бюджетними коштами Міністерством внутрішніх справ», під яким запропоновано розуміти діяльність МВС, як головного розпорядника бюджетних коштів, із формування, розподілу, використання бюджетних коштів, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що здійснюється в бюджетному процесі і спрямована на забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів для досягнення завдань діяльності системи органів МВС у суспільстві;

- запропоновано ввести зміни до Бюджетного кодексу (далі – БК) України, а саме в п. 49 ст. 2 «Визначення основних термінів» дефініцію «управління бюджетними коштами» викласти в такій редакції: «сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів»;

удосконалено:

- характеристику бюджетних правовідносин у сучасних умовах господарювання як публічно-правових, фінансових, що реалізуються у бюджетній діяльності уповноважених суб'єктів, і за такими сучасними ознаками, як об'єкт (бюджетні кошти, бюджетний договір), особливе коло суб'єктів (держава, державні установи та недержавні, господарюючі суб'єкти), подвійний метод правового регулювання (імперативний та елементи диспозитивного методу правового регулювання), які трансформуються і складають сучасне правове поле для реалізації завдань і повноважень учасників бюджетного процесу, зокрема МВС;

- класифікацію завдань діяльності МВС у суспільному виробництві, які оновлюються і змінюються переважно із запобіжних, охоронних та каральних на превентивно-профілактичні, сервісно-обслуговуючі, інформаційно-аналітичні, що відображено у відповідних сучасних нормативно-правових актах і потребує оновлення інструментів управління бюджетними коштами;

- перелік принципів управління бюджетними коштами, які потрібно враховувати МВС у процесі здійснення цієї діяльності, до яких запропоновано віднести принципи: *плановість, ефективність та результативність, цілеспрямованість систематичність, субсидіарність, публічність та економічність*;

- інструменти стратегічного та середньострокового бюджетного планування в діяльності з управління бюджетними коштами МВС на стадії формування бюджетних коштів, впровадження яких забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів, завдань і функцій органів системи МВС у суспільстві та посилить бюджетну дисципліну відповідальних виконавців бюджетних програм, розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів;

– категоріальний апарат науки бюджетного права щодо стадій та строків бюджетного процесу, зокрема стадії виконання бюджету, що охоплює розподіл бюджетних коштів як етап управлінського процесу, який опосередковує та пов’язує етапи формування та використання бюджетних коштів і включає в себе діяльність головних розпорядників бюджетних коштів з розподілу та перерозподілу наявних бюджетних асигнувань з метою ефективного використання бюджетних коштів і забезпечення оптимального функціонування відповідних державних установ, зокрема і МВС;

– характеристику повноважень МВС як головного розпорядника бюджетних коштів, який у процесі управління бюджетними коштами забезпечує достатнє формування бюджетних коштів, обґрунтований розподіл бюджетних коштів, ефективне використання бюджетних коштів та внутрішній фінансовий контроль, критерієм діяльності якого є досягнення встановлених цілей згідно з визначеними пріоритетними напрямками діяльності МВС;

дістало подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо порядку формування кошторисів бюджетних установ у процесі управління бюджетними коштами, що складається з таких етапів: підготовчого, проектного (в якому основну роль відіграє прогнозування та планування), робочого, завершального та регулятивного;

– пропозиції щодо фінансового забезпечення окремих напрямів діяльності правоохоронних органів на місцях за рахунок коштів місцевих бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад, що потребує вирішення питання про джерела формування доходної частини місцевих бюджетів за рахунок додаткових надходжень;

– правовий порядок діяльності МВС з управління бюджетними коштами на стадії складання проектів бюджетів, який спрямований на створення ефективного механізму планування видатків на правоохоронну діяльність шляхом урахування сучасних засобів формування доходів МВС за рахунок господарської діяльності органів та установ МВС, зокрема надання охоронних послуг МВС на договірних засадах, а також за рахунок благодійних фондів, грантів і дарунків;

– теорія контролю за дотриманням бюджетного законодавства як важливої функції управління бюджетними коштами МВС, яка полягає у здійсненні уповноваженими суб’єктами перевірки порядку формування, розподілу та використання бюджетних коштів згідно з установленими цільовими видатками щодо досягнення цілей, завдань і конкретних результатів діяльності як окремих підрозділів МВС, так і всього міністерства в цілому;

– доктринальні положення щодо нормативно-правового масиву, що визначає правові засади управління бюджетними коштами МВС, шляхом ухвалення актів, які регулюватимуть відносини і конкретні питання щодо управління бюджетними коштами;

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- правотворчості – для внесення змін та доповнень до законів і підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюється процес управління бюджетними коштами;

- у правозастосовній діяльності – для вдосконалення повноважень учасників бюджетного процесу, зокрема МВС як головного розпорядника бюджетних коштів;

- у практичній діяльності – під час розробки нормативних актів, що регламентують діяльність МВС із формування, розподілу, використання бюджетних коштів та внутрішнього фінансового контролю;

- в навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Правове регулювання фінансового контролю». Окремі положення дисертаційного дослідження вже впроваджено в навчальний процес (*акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 12.11.2018*).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на міжнародних конференціях «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (Харків, 19–20 жовтня 2018 р.), «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.), «Проблемы правового регулирования общественных отношений: теория, законодательство, практика» (Брест, 24–25 листопада 2018 р.), «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (Харків, 30 листопада 2018 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 6 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, та 1 статті в науковому періодичному виданні іншої держави, а також у 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 243 сторінки, з яких 207 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 207 найменувань і займає 21 сторінку. Додатки розміщено на 6 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкриваються наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів дослідження і публікації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади здійснення Міністерством внутрішніх справ України управління бюджетними коштами» складається з трьох підрозділів, які присвячені характеристиці правосуб'єктності МВС у

бюджетних відносинах, визначенню поняття, мети, завдань, функцій управління бюджетними коштами МВС у правовому регулюванні фінансової діяльності держави та видів, в також окресленню принципів управління бюджетними коштами.

У підрозділі 1.1 «Міністерство внутрішніх справ як суб'єкт бюджетних правовідносин» наголошено, що МВС України як суб'єкт бюджетного права характеризується як державна установа зі спеціальною правосуб'єктністю, в розпорядженні якої є державне майно та публічні фінансові ресурси, тобто бюджетні кошти. Досліджено погляди вчених на сутність бюджетних правовідносин та розглянуто бюджетні повноваження як ознаки правосуб'єктності МВС.

Установлено, що бюджетні правовідносини як різновид фінансових правовідносин характеризуються особливим об'єктом, імперативним методом правового регулювання, що доповнюється елементами диспозитивного, і суб'єктами владних повноважень, роль і завдання яких у системі цих правовідносин реалізуються по-різному, що обумовлено їх завданнями та функціями в суспільстві. Визначено, що МВС як суб'єкт бюджетних правовідносин є юридичною особою публічного права, учасником бюджетного процесу, яка реалізує бюджетні повноваження в діяльності з управління бюджетними коштами. Визначено, що специфічну правоздатність МВС як суб'єкта бюджетних правовідносин становлять повноваження щодо формування бюджетних коштів, їх розподілу, перерозподілу, використання та бюджетного контролю.

Доведено, що важливим і актуальним для забезпечення ефективної діяльності МВС з управління бюджетними коштами є встановлення бюджетним законодавством правових засад реалізації бюджетних повноважень МВС на кожній стадії бюджетного процесу, тобто в діяльності, що на стадії складання бюджетів забезпечує формування необхідних бюджетних коштів (складання оптимальних бюджетних запитів та кошторисів), на стадії розгляду та прийняття бюджетів – розподіл бюджетних коштів головним розпорядником, на стадії виконання – витрачання бюджетних коштів (виконання паспортів бюджетних програм) та контроль на стадії звітності про виконання бюджету.

У підрозділі 1.2 «Мета, завдання та функції управління бюджетними коштами Міністерством внутрішніх справ України у правовому регулюванні фінансової діяльності держави» акцентовано на тому, що мета управління бюджетними коштами МВС, як і іншими учасниками бюджетного процесу, пов'язана із задоволенням прав і законних інтересів людей та держави внаслідок забезпечення ефективного і стабільного фінансування діяльності правоохоронних органів та потребує відповідного правового, економічного й організаційного забезпечення.

На підставі аналізу поглядів науковців на сутність понять «фінансова діяльність держави», «бюджетна діяльність», «управління бюджетними коштами» та їх співвідношення надано авторське визначення поняття «управління бюджетними коштами МВС», а також запропоновано внесення змін до п. 49 ст. 2 «Управління бюджетними коштами» БК України.

Систематизовано погляди вчених, які визначають загальні цілі бюджетної діяльності, а саме: а) соціально-економічний розвиток; б) забезпечення органів влади коштами; в) задоволення публічного інтересу; г) підтримання обороноздатності та безпеки країни, і доведено, що всі вказані завдання повинні виконуватись у процесі фінансової та бюджетної діяльності уповноважених органів виконавчої влади, оскільки взаємодоповнюються і конкретизуються за сферами діяльності в суспільстві.

Визначено, що діяльність МВС як органу управління фінансами, зокрема бюджетними коштами загальної компетенції, доцільно розглядати як бюджетну діяльність МВС, один із напрямів фінансової діяльності держави у правоохоронній сфері, яка регламентується нормами фінансового права і покладається на МВС як головного розпорядника бюджетних коштів.

Проаналізовано нормативно-правові акти, що прийняті для реформування діяльності МВС як сучасного публічного утворення європейського зразка, та фінансову діяльність держави в умовах євроінтеграції України, охарактеризовано функції та методи управління бюджетними коштами МВС.

У підрозділі 1.3 *«Принципи правління бюджетними коштами Міністерством внутрішніх справ України»* визначено, що принцип – це основна засада, вихідна ідея, що характеризується універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображає суттєві положення теорії, системи внутрішньодержавного і міжнародного права.

Принципи управління бюджетними коштами МВС охарактеризовано як вихідні положення, що встановлюються нормами бюджетного права і лежать в основі правового регулювання процесу управління бюджетними коштами на стадіях їх формування, розподілу та використання, а також організації бюджетного контролю.

Систематизовано нормативно-правові акти, які визначають завдання, права та обов'язки МВС в країні, й охарактеризовано загальні принципи професійної діяльності МВС, а саме: верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства і безперервність.

Характеризуючи нормативно-правове закріплення принципів управління бюджетними коштами МВС, констатується, що на сьогодні воно залишається таким, що потребує встановлення та впровадження, оскільки принципи управління бюджетними коштами, як і принципи бюджетного процесу, в чинному законодавстві відсутні. У зв'язку з цим пропонується внести до БК України п. 49-2 ст.2 *«Принципи управління бюджетними коштами»*, а також внести зміни до ст. 7 БК України *«Принципи бюджетної системи України»*, змінивши назву на *«Принципи бюджетної системи та бюджетного процесу України»* і доповнивши зміст статі такими принципами бюджетного процесу, як: принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади, принцип спеціалізації бюджетних показників, принцип щорічності й циклічності, принцип публічності.

Зазначені принципи управління бюджетними коштами в діяльності МВС актуалізують оновлення та розширення чинного бюджетного законодавства і встановлюють сучасний комплексний підхід до організації діяльності МВС.

Розділ 2 «Правове забезпечення процесу управління бюджетними коштами Міністерством внутрішніх справ України» складається з трьох підрозділів, які присвячені з'ясуванню правових засад формування бюджетних коштів МВС, правових засад розподілу та використання бюджетних коштів МВС та правових засад контролю за дотриманням бюджетного законодавства у діяльності МВС з управління бюджетними коштами.

У підрозділі 2.1 *«Правові засади формування бюджетних коштів у діяльності Міністерства внутрішніх справ України»* зосереджено увагу на тому, що формування бюджетних коштів МВС проходить декілька етапів, що обумовлені безпосередньо загальним порядком формування Державного бюджету України, та складається з підготовчого, проектного (в якому основну роль відіграє прогнозування та планування), робочого, завершального та регулятивного етапів.

Аргументовано потребу вдосконалення діяльності МВС як головного розпорядника бюджетних коштів на проектному етапі формування бюджетних коштів шляхом переходу на середньострокове бюджетне планування (на два бюджетні періоди) та узгодження бюджетних запитів і кошторисів бюджетних установ, що готуються в мережі розпорядників бюджетних коштів МВС, з урахуванням дотримання граничних обсягів видатків та напрямів їх використання, а також підвищення рівня передбачуваності потреби у бюджетних ресурсах в умовах системної зміни державної бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених фінансових ресурсів.

Доведено, що формування бюджетних коштів МВС залежить від напрямів та обсягів формування доходів Державного бюджету України в цілому і від частини коштів, що надаються в розпорядження МВС як головного розпорядника бюджетних коштів, який відповідно до програмно-цільового методу, що застосовується у бюджетному процесі, як сучасний інструмент прийняття ефективних управлінських рішень, на вимогу уряду повинен розробляти та представляти стратегічні плани на плановий бюджетний рік та два наступні періоди одночасно зі звітуванням про виконання Державного бюджету за попередній рік та розглядом бюджетної декларації на наступний рік у Верховній Раді України

Враховуючи недоцільність збільшення обсягу податкового тягара на сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави, встановлено потребу залучати кошти для формування доходів МВС не тільки з Державного бюджету України або місцевих бюджетів, а й з інших джерел, тобто доходів від власної господарської діяльності, а також плати за надання адміністративних послуг, грантів, дарунків, благодійних фондів.

У підрозділі 2.2 *«Правові засади розподілу та використання бюджетних коштів у діяльності Міністерства внутрішніх справ України»* наголошено, що використання бюджетних коштів МВС є важливим етапом процесу управління бюджетними коштами і являє собою врегульовану правовими нормами діяльність міністра внутрішніх справ України щодо застосовування бюджетних коштів згідно з визначеними напрямками діяльності МВС на принципах

ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів з метою забезпечення ефективної роботи органів системи МВС у відповідному бюджетному році.

Установлено, що розподіл бюджетних коштів є пов'язаним із використанням коштів етапом управлінського процесу, що опосередковує та пов'язує етапи формування та використання бюджетних коштів і включає в себе діяльність із розподілу та перерозподілу наявних бюджетних асигнувань за бюджетними програмами та внесення змін до розпису Державного бюджету, до кошторисів та планів асигнувань з метою ефективного використання бюджетних коштів і забезпечення оптимального функціонування МВС за відповідними напрямками його діяльності.

Визначено, що порядок розподілу та використання бюджетних коштів МВС у процесі управління бюджетними коштами повинен здійснюватися з виконанням певних умов, а саме: обґрунтованого розподілу бюджетних коштів між усіма ланками системи МВС; ефективного використання бюджетних коштів, критерієм якого є досягнення поставлених цілей згідно з визначеними пріоритетними напрямками діяльності МВС; комплексного підходу до визначення основних напрямків використання бюджетних коштів, що дозволить забезпечити достатній обсяг фінансування кожному елементу структури МВС та не призведе до занедбання окремих підрозділів чи сфер діяльності; виключно цільового використання бюджетних коштів та максимальної прозорості.

Підрозділ 2.3 «Правові засади контролю за дотриманням бюджетного законодавства у діяльності Міністерства внутрішніх справ України» присвячено характеристиці контролю за дотриманням бюджетного законодавства як різновиду фінансового контролю та функції управління у бюджетному процесі.

Проаналізовано повноваження органів державного фінансового контролю за діяльністю органів та установ МВС з управління бюджетними коштами, які здійснюють зовнішній фінансовий контроль, а також повноваження підрозділу внутрішнього аудиту МВС як органу внутрішнього фінансового контролю та наголошено, що важливими умовами організації контрольної діяльності є: координація взаємодії органів внутрішнього та зовнішнього контролю з обов'язковим залученням представників громадськості; забезпечення прийняття обґрунтованих рішень щодо використання бюджетних коштів МВС, які мають іти насамперед на реалізацію безпосередніх завдань МВС; попередження порушень бюджетного законодавства; забезпечення Департаментом фінансово-облікової політики МВС достовірності показників бюджетної звітності, які надаються відповідальними виконавцями бюджетних програм.

Розглянуто контрольні повноваження МВС як головного розпорядника бюджетних коштів і встановлена доцільність публічного представлення інформації про планування бюджетних коштів МВС за показниками та бюджетними призначеннями, які визначені проектом закону про Державний

бюджет України на підставі річної фінансової та бюджетної звітності МВС за бюджетними програмами, які надають відповідальні виконавці бюджетних програм.

Акцентовано на тому, що проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства в діяльності МВС з управління бюджетними коштами на сьогодні здійснюється практично без участі громадськості, що негативно впливає на ступінь прозорості фінансової діяльності МВС. Підтримано доцільність прийняття закону «Про громадський фінансовий контроль», проект якого знаходиться у Верховній Раді України і який би регулював участь громадськості у здійсненні контролю за дотриманням бюджетного законодавства у фінансовій діяльності, зокрема й у МВС України з урахуванням специфіки його діяльності.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення правових засад діяльності Міністерства внутрішніх справ України з управління бюджетними коштами» складається з двох підрозділів, які присвячено з'ясуванню можливостей використання зарубіжного досвіду правового забезпечення фінансування правоохоронної діяльності та опрацюванню стратегічних напрямів удосконалення правових засад діяльності МВС з управління бюджетними коштами.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід правового забезпечення фінансування діяльності правоохоронних органів та можливості його використання в Україні»* наголошується, що, визначаючи шляхи удосконалення правових засад діяльності МВС з управління бюджетними коштами, не можна оминати увагою зарубіжний досвід регулювання вказаного інституту. Адже визначення позитивного досвіду провідних країн Європи та світу дасть можливість окреслити вектори розвитку українського законодавства у зазначеному напрямі, що є особливо актуальним у контексті адаптації українського законодавства до міжнародних стандартів.

Проаналізовано досвід правового регулювання фінансування правоохоронних органів Великої Британії, Франції, Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Китаю, а також країн пострадянського союзу – Білорусі, Казахстану, Росії, Грузії, що приводить до висновку про використання як централізованої, так і децентралізованої моделі фінансування, що залежить від особливостей побудови структури правоохоронних органів та від завдань і функцій їх діяльності в суспільстві.

Доведено, що позитивним досвідом фінансово-правового забезпечення правоохоронних органів розвинутих європейських країн є те, що правоохоронним органам надається велика кількість фінансових повноважень, зокрема залучати та використовувати на власний розсуд кошти, які були отримані від ведення власної господарської діяльності; брати активну участь у правовідносинах, пов'язаних із отриманням кредитів, наприклад, для будівництва житла для працівників ОВС або приміщень для окремих структурних підрозділів; створювати різні позабюджетні фонди, наприклад пенсійного страхування своїх співробітників; створювати фонди особистого страхування тощо.

Враховуючи сучасні реалії економічного розвитку України, визнано доцільним використовувати модель змішаного фінансування діяльності правоохоронних органів, що повинно підкріплюватися законодавчими положеннями. Зокрема висловлено переконання, що на сьогодні постало нагальне питання розробки у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, окремого розділу, одним із ключових аспектів якого обов'язково має бути визначення напрямків покращення фінансового та матеріального забезпечення правоохоронних органів.

У підрозділі 3.2 *«Стратегічні напрями управління бюджетними коштами Міністерством внутрішніх справ України в умовах євроінтеграції України»* визначено прогалини чинного законодавства щодо правових засад процесу управління бюджетними коштами, зокрема в діяльності МВС, та обґрунтовано найбільш важливі стратегічні напрями удосконалення законодавства з указаних питань.

Показано доцільність внесення змін до чинних нормативно-правових актів і встановлення правового порядку укладання договорів про надання охоронних послуг, що допоможе подолати наявну прогалину в праві та надасть правового захисту як органам МВС, що здійснюють охорону, так і суб'єктам, майно яких є об'єктом здійснення охоронної діяльності.

Обґрунтовано необхідність модернізувати механізм здійснення розпорядження державними коштами органами МВС у сфері ведення некомерційної діяльності в цілому. Враховуючи важливість некомерційної діяльності МВС та потенційний прибуток, запропоновано зробити не тільки додатковий акцент у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, а й, можливо, ухвалити новий програмний документ, що визначав би основні цілі, задачі та принципи здійснення некомерційної діяльності органами МВС (наприклад, Стратегію розвитку діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ у некомерційній сфері). Визначено, що важливо змінити розподіл прибутків від некомерційної діяльності органів МВС – такі грошові кошти мають надходити не до Державного бюджету, а до бюджету МВС.

Доведено, що органи МВС можуть виступати медіаторами у сферах ювенальної юстиції, у справах приватного обвинувачення та низці адміністративних справ. Це дозволить як пришвидшити процес медіації, так і надати безоплатну допомогу з медіації (що буде подібна до безоплатної правової допомоги) для осіб, які не мають достатньо грошових коштів для самостійного найму професійного медіатора. Висловлено думку про доцільність внесення змін до законопроекту «Про медіацію» та його прийняття.

Визначено доцільність збільшення частки коштів, що спрямовуються на боротьбу зі злочинністю та правоохоронну діяльність, за рахунок створення правового механізму надання грантів до бюджетів МВС окремих регіонів на правоохоронну діяльність, а також правових засобів стимулювання суб'єктів, що надаватимуть відповідні гранти.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні правових засад здійснення МВС України управління бюджетними коштами, а також у формулюванні конкретних практичних рекомендацій щодо їх подальшого вдосконалення. На підставі проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Визначено, що діяльність МВС як органу управління бюджетними коштами спеціальної компетенції доцільно розглядати як бюджетну діяльність МВС, один із напрямів фінансової діяльності держави у правоохоронній сфері, яка регламентується нормами фінансового права і покладається на МВС як головного розпорядника бюджетних коштів.

Доведено, що у бюджетному процесі МВС реалізує бюджетну правосуб'єктність, тобто виступає головним розпорядником бюджетних коштів, бюджетною установою, неприбутковою організацією і водночас центральним органом виконавчої влади, діяльність якого у бюджетних відносинах пов'язана з виконанням покладених державою завдань і функцій.

2. Установлено, що цілі і завдання діяльності МВС з управління бюджетними коштами як органу виконавчої влади зі спеціальними функціями охоплюють сучасні оновлені цілі діяльності МВС, що відповідають європейським цінностям створення життєвого середовища і реалізуються шляхом фінансування завдань, поставлених державою перед МВС.

3. Доведено авторську позицію щодо вдосконалення дефініції управління бюджетними коштами та встановлення принципів управління бюджетними коштами, шляхом введення у ст. 2 БК України «Визначення основних термінів» п. 49-2 «Принципи управління бюджетними коштами», текст якого запропоновано викласти в такій редакції: «Управління бюджетними коштами здійснюється на принципах плановості, ефективності, результативності, цілеспрямованості, систематичності, субсидіарності, публічності та економичності».

4. З'ясовано потребу доповнити перелік принципів бюджетної системи принципами, які властиві саме бюджетному процесу, тобто внести зміни до ст. 7 БК України «Принципи бюджетної системи України», змінивши назву на «Принципи бюджетної системи та бюджетного процесу України» і доповнивши зміст статті такими принципами бюджетного процесу як: принцип розподілу бюджетних повноважень між органами представницької та виконавчої влади, принцип спеціалізації бюджетних показників, принцип щорічності й циклічності, принцип публічності. Установлено, що принципи діяльності МВС з управління бюджетними коштами уособлюють концептуальні вихідні положення, які визначають основні правила формування, розподілу використання та контролю бюджетних коштів, необхідних для функціонування

МВС, і охарактеризовано такі принципи: плановість, ефективність та результативність, цілеспрямованість (програмно-цільовий метод), систематичність, субсидіарність, публічність та економічність.

5. Визначено, що формування бюджетних коштів, які надаються МВС для здійснення професійної діяльності, відбувається за рахунок доходів Державного бюджету України, за рахунок адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності МВС, а також за рахунок плати за надання адміністративних послуг органами та установами МВС, грантів, дарунків та благодійних фондів, що, враховуючи обмежені кошти Державного бюджету України, зумовлює потребу в новій моделі правового порядку управління бюджетними коштами.

Наголошено, що плата за адміністративні послуги, що надаються МВС, а також доходи від некомерційної господарської діяльності органів МВС мають стати вагомою частиною у формуванні бюджетних коштів МВС за умов: по-перше, їх цільового спрямування на діяльність відповідних органів та установ; по-друге, вдосконалення процесу надання адміністративних послуг на принципах прозорості, ефективності, зручності та своєчасності; по-третє, розробки комплексної стратегії вдосконалення та розвитку некомерційної господарської діяльності МВС, зокрема платних послуг щодо охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах; по-четверте, проведення заходів, спрямованих на формування позитивного іміджу всієї структури МВС та зростання громадської довіри.

6. Для вдосконалення процедури формування бюджетних коштів МВС, як і інших розпорядників бюджетних коштів, запропоновано внести зміни до ст. 3 БК України «Бюджетний період» стосовно продовження річного терміну бюджетного періоду до двох років і уточнення термінів проведення етапів першої стадії бюджетного процесу.

7. З метою посилення зв'язку між фінансуванням напрямів діяльності органів та установ МВС у суспільстві та видатками, що надає держава з бюджету, доведено потребу в посиленні ролі МВС як головного розпорядника бюджетних коштів у бюджетному процесі шляхом поширення повноважень щодо нормативно-правового забезпечення управління бюджетними коштами в напрямку середньострокового та довгострокового планування, впровадження сучасних інструментів бюджетного планування в бюджетну діяльність МВС (оптимізація підготовки та затвердження бюджетних запитів розпорядників бюджетних коштів, кошторисів бюджетних установ та прогнозних показників), поширення делегованих повноважень з розподілу та перерозподілу бюджетних коштів за бюджетними програмами та стимулювання ефективного управління державними активами та майном у керованій сфері, а також установлення в БК України норм юридичної відповідальності за недотримання вимог бюджетного законодавства головними розпорядниками бюджетних коштів, зокрема і МВС.

8. Установлено, що використання та розподіл бюджетних коштів МВС є важливими етапами процесу управління бюджетними коштами, що охоплюють діяльність із виконання паспортів бюджетних програм, кошторисів, інших документів, а також включають у себе діяльність із розподілу та перерозподілу

наявних бюджетних асигнувань за бюджетними програмами та внесення змін до розпису Державного бюджету, до кошторисів і планів асигнувань з метою ефективного використання бюджетних коштів і забезпечення оптимального функціонування МВС за відповідними напрямками його діяльності.

Доведено, що при збільшенні загального обсягу виділених бюджетних коштів на діяльність органів та установ МВС відбувається суттєве зниження фінансування видатків, пов'язаних із соціальним забезпеченням працівників поліції, а також на поліпшення та оновлення матеріально-технічного оснащення діяльності органів та установ МВС, тобто за видатками, які націлені на фінансування таких напрямів, як: «Дошкільна освіта та заходи з позашкільної роботи з дітьми працівників, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ», «Медичне забезпечення працівників Міністерства внутрішніх справ України, поліцейських та працівників Національної поліції України», «Житлове забезпечення працівників Міністерства внутрішніх справ України».

9. З'ясовано, що вдосконалення контролю за дотриманням бюджетного законодавства як функція управління бюджетними коштами в діяльності МВС має відбуватися на всіх етапах управління бюджетними коштами. Підтримується думка науковців щодо ухвалення закону «Про громадський фінансовий контроль», проект якого знаходиться на розгляді Верховної Ради України і який визначає громадський фінансовий контроль як діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих громадян, без участі державних органів, щодо контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю, повнотою надходження, правильністю обліку та ефективністю використання публічних ресурсів, своєчасністю, правильністю і повнотою звітування про формування та використання бюджетних коштів та результати діяльності розпорядників бюджетних коштів.

10. Узагальнюючи досвід діяльності правоохоронних органів Європи та світу, доведено, що з урахуванням міжнародного досвіду в Україні найбільш прийнятною є схема змішаного функціонування правоохоронних органів, яка полягатиме у тому, що за рахунок державного бюджету будуть фінансуватись основні видатки поліції, як-то: грошове утримання поліцейських, утримання адміністративних будівель, фінансування загальнодержавних програм, а за рахунок місцевих бюджетів повинні вирішуватись проблеми місцевого характеру, а також факультативні завдання.

З'ясовано, що одним зі стратегічних напрямів удосконалення діяльності МВС з управління бюджетними коштами є налагодження системи внутрішнього контролю в органах МВС як цілісного та комплексного процесу, що здійснюється керівниками чи відповідальними працівниками відповідного органу чи підрозділу МВС України, що полягає в організації ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової та бюджетної звітності, забезпечення захисту активів від втрат, цільового й ефективного використання бюджетних коштів та інших питань, що не обмежуються лише фінансовими аспектами діяльності установи.

11. Враховуючи, що в Україні вже існує єдиний програмний документ, що визначає засади стратегічного розвитку органів МВС України (Стратегія

розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р), запропоновано також створити на її доповнення певні галузеві та регіональні програмні документи (наприклад, Стратегію управління бюджетними коштами органами Міністерства внутрішніх справ України, обласні та регіональні стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ), що дозволить більш детально вести діяльність із планування та прогнозування за конкретними галузями діяльності органів МВС, а також дозволить враховувати регіональні особливості здійснення правозахисної та іншої діяльності органами МВС.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті в наукових фахових виданнях України

1. Шевнін С. М. Процесуальні особливості формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 139–145.
2. Шевнін С. М. Правові принципи фінансування правоохоронної діяльності в Україні. *Європейські перспективи = European perspective*. 2018. № 3. С. 23–30.
3. Shevnin S. M. Legal principles of the budget management in Ukraine. *Право і безпека = Право и безопасность = Law and Safety*. 2018. № 1 (68). С. 13–17. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2018.1.01>.
4. Шевнін С. М. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства у фінансовій діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. – 2018. Вип. 5. С. 73–77.
5. Шевнін С. М. Державне фінансування діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і суспільство*. 2018. № 6, ч. 2. С. 133–139.
6. Шевнін С. М. Правовий порядок формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України. *Форум права*. 2018. № 4. С. 131–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_4_13.pdf. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1971963>.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях

7. Шевнін С. М. Міністерство внутрішніх справ України, як суб'єкт бюджетних правовідносин. *Legea și viața = Закон и Жизнь = Law and life*. – 2018. № 11/2. С. 143–148.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

8. Шевнін С. М. Принцип субсидіарності у правовому порядку формування коштів органами Міністерства внутрішніх справ України. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 жовт. 2018 р., м. Харків. Харків : ГО «Асоц. аспірантів-юристів», 2018. С. 58–61.
9. Шевнін С. М. Процесуальні засади управління бюджетними коштами Міністерства внутрішніх справ України. *Актуальні проблеми вдосконалення*

законодавства та правозастосування : міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 26–27.10.2018. Запоріжжя : Запоріз. міська громад. орг. «Істина», 2018. С. 102–105.

10. Шевнін С. М. МВС як суб'єкт забезпечення економічної безпеки держави у бюджетному процесі України. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доп. VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 листоп. 2018 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Консультат. місія Європейського Союзу. Харків : [ХНУВС], 2018. С. 284–285.

АНОТАЦІЯ

Шевнін С. М. Правові засади здійснення Міністерством внутрішніх справ України управління бюджетними коштами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2019.

У дисертації досліджено правові засади здійснення Міністерством внутрішніх справ України управління бюджетними коштами. Надано авторські визначення «управління бюджетними коштами МВС» та з'ясовано цілі, завдання, функції та принципи управління бюджетними коштами МВС на стадіях бюджетного процесу. Проаналізовано бюджетні повноваження МВС як головного розпорядника бюджетних коштів на стадіях бюджетного процесу. Доведено потребу в посиленні ролі МВС як головного розпорядника бюджетних коштів у бюджетному процесі шляхом поширення повноважень щодо нормативно-правового забезпечення управління бюджетними коштами в напрямку середньострокового та довгострокового планування, впровадження сучасних інструментів бюджетного планування в бюджетну діяльність МВС.

Визначено стратегічні напрями вдосконалення правових засад здійснення МВС України управління бюджетними коштами.

Ключові слова: управління бюджетними коштами, Міністерство внутрішніх справ України, бюджетні правовідносини, бюджетна діяльність, фінансова діяльність держави, бюджетний процес, стадії бюджетного процесу, етапи процесу управління, контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

АННОТАЦИЯ

Шевнин С. М. Правовые основы осуществления Министерством внутренних дел Украины управления бюджетными средствами. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2019.

В диссертации исследованы правовые основы осуществления Министерством внутренних дел Украины управления бюджетными средствами. Предоставлено авторские определения «управления бюджетными средствами МВД» и выяснены цели, задачи, функции и принципы управления бюджетными средствами МВД на стадиях бюджетного процесса. Проанализированы бюджетные полномочия МВД как главного распорядителя бюджетных средств на стадиях бюджетного процесса. Доказана необходимость усиления роли МВД как главного распорядителя бюджетных средств в бюджетном процессе путем распространения полномочий по нормативно-правовому обеспечению управления бюджетными средствами в направлении среднесрочного и долгосрочного планирования, внедрения современных инструментов бюджетного планирования в бюджетную деятельность МВД.

Определены стратегические направления совершенствования правовых основ осуществления МВД Украины управления бюджетными средствами

Ключевые слова: управление бюджетными средствами, Министерство внутренних дел Украины, бюджетные правоотношения, бюджетная деятельность, финансовая деятельность государства, бюджетный процесс, стадии бюджетного процесса, этапы процесса управления, контроль за соблюдением бюджетного законодательства.

SUMMARY

Shevnin S.M. Legal Principles of Carrying out Budget Funds Management by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2019.

The author of the dissertation has studied the legal principles of carrying out budget funds management by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The author has provided own definition of “budget funds management of the Ministry of Internal Affairs” and has clarified the objectives, tasks, functions and principles of budget funds management of the Ministry of Internal Affairs. The budget powers of the Ministry of Internal Affairs as the main manager of budget funds at the stages of the budget process have been analyzed.

It has been determined that the formation of budget funds provided by the Ministry of Internal Affairs for carrying out professional activity at the expense of revenues of the State Budget of Ukraine, at the expense of administrative fees and payments, income from non-profit economic activities of the Ministry of Internal Affairs, as well as fees for the provision of administrative services by the authorities and institutions of the Ministry of Internal Affairs, require a new model of legal procedure for managing budget funds taking into account limited funds of the State Budget of Ukraine.

It has been determined that the fee for administrative services provided by the Ministry of Internal Affairs, as well as income from non-profit economic activities of

the Ministry of Internal Affairs should become a significant part in the formation of budget funds of the Ministry of Internal Affairs under the conditions: first, their target orientation for the activities of the relevant authorities and institutions; secondly, improvement of the process of providing administrative services on the principles of transparency, efficiency, convenience and timeliness; thirdly, development of a comprehensive strategy for improving and developing non-profit economic activities of the Ministry of Internal Affairs. The author has defined the expediency of the formation of funds for local law enforcement activities at the expense of the funds of local budgets, budgets of united territorial communities and other non-budgetary sources of financing within the limits established by the law.

In order to strengthen the link between the financing of the activities of the authorities and institutions of the Ministry of Internal Affairs in the society and the expenditures provided by the state from the budget, the author has proved the need to strengthen the role of the Ministry of Internal Affairs as the main disposer in the budget process by extending the powers regarding normative and legal regulation of budget funds management within medium and long-term planning, implementation of modern budget planning tools into the budget activities of the Ministry of Internal Affairs (optimization of preparation and approval of budget requests from disposers of budget funds, balance sheet of budgetary institutions and prognostic indicators), extension of delegated powers for distribution and redistribution of budget funds under budget programs and stimulation of effective management of state assets and property in the managed sphere, as well as establishing the norms of legal liability in the Budget Code of Ukraine for non-compliance with budget legislation's requirements by the main disposers of budget funds, including the Ministry of Internal Affairs.

It has been established that the use and distribution of budget funds of the Ministry of Internal Affairs are important stages in the process of budget funds management, the effectiveness of which depends on the definition of sound indicators of financing of the activities of the agencies of the Ministry of Internal Affairs, and implemented through the implementation of measures, when the mechanism for using budget funds established by the Ministry of Internal Affairs as the main disposer of state budget funds, requires a regulatory definition. Since the Ministry of Internal Affairs has a duty to ensure the procedure of using the state budget funds within budget programs and their approval in the time established by the government, it has been proved that it is necessary to coordinate the actions of all budget funds' disposers and responsible executors of budget programs headed by the Ministry of Internal Affairs. The author has also offered to strengthen the legal liability of the Ministry of Internal Affairs as the main disposer of the funds of the State Budget of Ukraine.

It has been clarified that improvement of control over the observance of budget legislation as a function of budget funds management in the activities of the Ministry of Internal Affairs should take place at all stages of management of budget funds. The author supports the opinion of scholars on the adoption of the Law "On Public Financial Control".

Summarizing the experience of law enforcement agencies in Europe and in the world, the author has proved that, taking into account international experience the

most appropriate scheme for Ukraine is the mixed functioning scheme of law enforcement agencies, which will consist in the fact that the main expenses of the police will be financed at the expense of the state budget. These expenses include: salaries of police officers, maintenance of administrative buildings, financing of national programs. Whereas in contrast, local problems, as well as optional tasks should be financed by local budgets.

It has been clarified that one of the strategic directions of improving the activities of the Ministry of Internal Affairs on budget funds management is to establish a system of internal control in the agencies of the Ministry of Internal Affairs as a holistic and complex process, carried out by the heads or responsible employees of the relevant agency or department of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which is to organize accounting and the preparation of financial and budget reporting, ensuring asset protection against losses, target-oriented and efficient use of budget funds and other issues that are not only limited to financial aspects of an institution's activities.

Key words: budget funds management, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, budget legal relations, budgetary activity, financial activity of the state, budget process, stages of the budget process, stages of the management process, control over the observance of budget legislation.