

ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ СКЛАДАННЯ ТА ВИКОНАННЯ ГАЛУЗЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПРАВООХОРОННИХ І СПЕЦІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПРИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ МАСОВИХ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ

Досліджено правові та організаційні аспекти державного фінансування правоохоронних та спеціальних органів для виконання завдань з організації безпеки та правопорядку міжнародних масових спортивних заходів. Здійснено пошук узагальнення та систематизації нормативно-правового та організаційного забезпечення формування галузевих концепцій, цільових програм, комплексних планів та відповідно – бюджетів правоохоронних та спеціальних органів з метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, зокрема під час підготовки та проведення міжнародних масових спортивних заходів.

Ключові слова: програмно-цільовий метод, галузеві концепції, цільові програми, комплексні плани, бюджети правоохоронних і спеціальних органів, міжнародні масові спортивні заходи; безпека та правопорядок.

In this article the author researches the legislative and organizational aspects of state financing of law enforcement and special security agencies regarding supplying safety and security of sporting mass events. The study is generalization and systematization of legal and organizational support of forming branch concepts, target programs, comprehensive plans and accordingly – budgeting of public authorities to ensure support of state policy, in prioritized directions of state development, in particular during preparation and staging of mass sport events.

Keywords: program-target method, branch concepts, target programs, comprehensive plans, budgets, law enforcement and special agencies, international mass sports events, safety and security.

Постановка проблеми. Останнім часом Україна все частіше стає учасником різноманітних транснаціональних форумів та турнірів культурологічного, науково-технічного, соціального, зокрема спортивного характеру. Беручи на себе міжнародні зобов'язання, наша країна гарантує державну підтримку у фінансуванні підготовки інфраструктурних проектів та забезпечення залучення відповідних владних інституцій до організації зазначених подій. Для українських урядовців, правоохоронців та інших осіб, які відповідають за процес підготовки та проведення міжнародних масових спортивних заходів повинно бути цікавим, якими є особливості алгоритму державного фінансування органів державної влади та управління під час підготовки та проведення вказаних форумів.

Міжнародні масові спортивні заходи проходять із залученням значної кількості іноземних та вітчизняних гостей та учасників, є іміджевою складовою для держави, охоплюють довгостроковий період проведення та здійснюються із залученням центральних та місцевих органів виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» [1], зазначена категорія подій підлягає державному фінансуванню, у зв'язку з чим на національному, регіональних або галузевих рівнях розробляються, затверджуються та впроваджуються державні цільові програми. Типовим прикладом є підготовка та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. Україна, як приймаюча країна задля виконання взятих перед міжнародними інституціями гарантій, прийняла відповідне законодавство [2] та затвердила на урядовому рівні відповідну державну цільову програму [3].

Отже, **метою статті** є узагальнення та систематизація нормативно-правового та організаційного забезпечення використання програмно-цільового методу формування галузевих концепцій, цільових програм, комплексних планів та відповідно – бюджетів правоохоронних та спеціальних органів під час підготовки та проведення міжнародних масових спортивних заходів.

Стан дослідження. Вивчення практичного досвіду розробки, затвердження та використання державних цільових програм щодо виконання завдань та заходів правоохоронними та спеціальними органами із забезпечення безпеки та правопорядку свідчить про доцільність і необхідність підвищення кваліфікаційного рівня готовності відповідних фахівців міністерств та відомств до адекватного формування галузевих програм, планів та бюджетів, про що свід-

чить зокрема висновок колегії Рахункової палати за результатами відповідного аудиту МВС України та СБУ щодо неефективного використали державних коштів на забезпечення громадського порядку, гарантування безпеки та протидію терористичній діяльності під час проведення в Україні фінальної частини Євро-2012 [4]. Серед причин зазначаються: неповнота і несвоєчасність фінансування, а також недосконалість управлінських дій, невідповідність прогнозованих показників тощо.

Наукові дослідження вказаної сфери не достатньо відображають актуальності сучасних тенденцій. Серед авторів, які ґрунтовно досліджують вказану тематику слід згадати Бурик З.М. [5], Вітренка Ю. М. [6], Полонську Н.А. [7], Потеряйло І.Ю. [8], Слюсаренко О.О. [9]. Вітренко Ю.М. та Слюсаренко О.О. безпосередньо займалися питаннями формування методологічних основ та здійснювали координацію підготовки та затвердження галузевих програм власне правоохоронних та спеціальних органів, до яких ми зараховуємо Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій, Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я, Державну митну службу, Державну прикордонну службу України.

Аналізуючи дослідження Бурик З.М., важко не погодитися з тезою про те, що серед причин низької результативності програмно-цільового методу є недостатня професійна компетенція суб'єктів програмно-цільового управління та низький рівень контролю за реалізацією програмно-цільового управління [5]. На думку автора, вказана обставина є ключовою причиною (особливо в системі правоохоронних та спеціальних органів забезпечення безпеки та правопорядку), яка зумовлює проблему нецільового використання бюджетних коштів і як результат – низького рівня якості заходів, які здійснюються державними органами.

Виклад основних положень. Беручи участь у підготовці загальнонаціональних, міжнародних проектів у галузі спорту, держава через профільні центральні органи виконавчої влади (наприклад, Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, Державна служба молоді та спорту України) або неурядових всеукраїнських організацій (Національний олімпійський комітет, Федерація футболу України, Федерація баскетболу України тощо) формує так звану Досье-заявку на участь у тендері за право бути організатором відповідних подій. Вказані документи складаються з описової частини обґрунтування форм, методів, засобів та механізмів реалізації проекту, а також кількісних та якісних характеристик і очікуваних результатів. Невід'ємною частиною Досье-заявки є письмові гарантії державних інституцій, політичних партій та неурядових структур, від яких залежить успішність проведення події. Обов'язковим розділом вказаного пакету документів є фінансові зобов'язання, які в подальшому знаходять відображення у відповідних міжнародних договорах, які підписує національний Організатор (так звана приймаюча організація) та міжнародний суб'єкт, який є безпосереднім організатором турніру (наприклад Міжнародний олімпійський комітет). Фінансові зобов'язання зазвичай поділяються на дві складові – зобов'язання Уряду (держави) і зобов'язання Організатора. У першому випадку обов'язковим елементом гарантії, поряд із забезпеченням відповідної національної інфраструктури (дороги, об'єкти розміщення, спортивні об'єкти, медичні об'єкти) є гарантії безпеки та правопорядку. Вказана сфера належить винятково до компетенції державних органів, а тому не може дублюватися діяльністю приватних організацій чи об'єднань громадян.

До гарантії безпеки та правопорядку насамперед належать письмові гарантійні листи очільників МВС, СБУ, Державної прикордонної служби України; МНС, МОЗ, Міноборони, Мінфіну тощо. Ці гарантійні листи засвідчують готовність відповідних органів забезпечити у межах своєї компетенції виконання заходів безпеки та правопорядку.

Надаючи відповідні гарантії Уряду, зокрема Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, держава зобов'язується на належному рівні профінансувати підготовку та діяльність відповідних органів для виконання власних зобов'язань.

На етапі Досье-заявки слід верифікувати гарантії щодо їхньої реалістичності, законності та доцільності. Практика проведення Євро-2012 зокрема свідчить, що за п'ять років до початку турніру окремі очільники міністерств та відомств часто неосмислено підписували урядові гарантії, які в подальшому призводили до значних, іноді неоправданих витрат з державного бюджету на їхню реалізацію. У зв'язку з цим необхідно використовувати методологію аналізу ризиків та оцінки можливостей участі відомства щодо реалізації відповідної гарантії.

У зв'язку з залученням до організації таких заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, необхідності узгодження строків виконання, складу виконавців та ресурсних аспектів, найефективнішим механізмом міжвідомчої координації під час формування та залучення коштів Державного бюджету України, є формування Державної цільової програми. З цією метою Урядом України було ухвалено Постанову №106 від 31 січня 2007 року [10] яка визначає порядок та механізм розробки, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.

Відповідно до вказаного документу, програми поділяються на загальнодержавні (які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів,

мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади) та ті, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Ініціаторами розробки програми можуть бути Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Національна академія наук, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. Розробка відповідної програми здійснюється у взаємодії із приймаючою організацією або уповноваженою нею організацією (наприклад, місцевий організаційний комітет).

Ініціювання програми обґрунтовується потребою державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики, визначеним у законах України, указах Президента України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, а також у міжнародних договорах; необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків; наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Слід зазначити, що при підготовці Концепції програми необхідно диференціювати поняття «концепції цільової програми» та «концепції відповідних напрямків підготовки», які гарантуються в Дос'є-заявці на проведення події. У першому випадку йдеться винятково про нормативний документ, який забезпечує дотримання встановленої процедури державного фінансування, а в другому йдеться про «план дій», адже європейська чи світова практика використання термінології «концепція» передбачає дещо інше тлумачення, аніж законодавство України. Тому, наприклад, Інтегрована концепція безпеки та правопорядку підготовки та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу [11], ані за формою, ані за змістом не є очікуваним Спільною європейських футбольних асоціацій (УЄФА) документом, зазначеним в Дос'є-заявці на проведення ЄВРО-2012. Об'єднання таких документів в один є неможливим, адже нормативно-правове забезпечення України щодо порядку оформлення концепцій цільових програм відрізняється від загальноприйнятої міжнародної практики європейських та світових організацій щодо підготовки відповідних концепцій, типовим прикладом чого є вимоги УЄФА щодо підготовки інтегрованої концепції безпеки та правопорядку [12].

Оцінка матеріально-технічних та трудових ресурсів проводиться на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступні три роки, які подаються разом з проектом Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, інших прогнозних документів, затверджених в установленому порядку.

Важливим моментом підготовки концепції програми, є необхідність узгодження в установленому порядку проекту концепції програми з Мінфіном, Мінпраці та іншими зацікавленими органами виконавчої влади. Проект концепції програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, опублікуванню не підлягає. Водночас, слід зазначити, що необхідно уникати дублювання функцій різними правоохоронними органами, які задіяні до виконання державної цільової програми щодо виконання галузевих функцій, наприклад, відповідають за безпеку та правопорядок події. Зокрема МВС у рамках цільової програми відповідає за організацію правопорядку, в той час як Служба безпеки України забезпечує антитерористичні заходи, пов'язані із заходом. У першому випадку галузева програма може не містити відомості, які становлять державну таємницю, в той час як галузева програма СБУ матиме гриф таємності. Як показує досвід підготовки та виконання деяких програм, така ситуація може призвести до дублювання у фінансуванні однакових заходів, оскільки обидва зазначені державні суб'єкти є суб'єктами боротьби з тероризмом, і тому, через неузгодженість програм, з державного бюджету, витрачаються кошти на закупівлю товарів одного функціонального призначення, що якісно не відображається на процесі підготовки події.

Погоджений проект концепції разом з узагальненим висновком Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інформацією про результати громадського обговорення подається ініціатором на розгляд Кабінету Міністрів України. У разі схвалення концепції програми Кабінет Міністрів України приймає рішення про розробку проекту програми, визначає одного або кількох державних замовників, строк розробки проекту програми та його подання на розгляд Кабінету Міністрів України. За наявності більше ніж одного державного замовника визначається державний замовник-координатор.

Державний замовник готує пропозиції щодо включення визначених заходів програми до відповідних бюджетних програм. Методика оцінки ефективності виконання програми розробляється державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів. В програмі дається обґрунтування реальних можливостей фінансування програми за рахунок коштів державного бюджету (з урахуванням прогнозних показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні роки), місцевих

бюджетів та інших джерел. Цільова програма не є безпосереднім способом фінансування – вона є заявкою на фінансування, яку в подальшому буде відображено у відповідних галузевих чи інших бюджетах.

Проект державної цільової програми разом з висновками державної експертизи і Мінекономіки та проектом постанови Кабінету Міністрів України державний замовник подає до Кабінету Міністрів України для затвердження. Державний замовник визначає обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у складі бюджетних програм під час формування проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Мінфін враховує під час складання проекту Закону про Державний бюджет України на відповідний рік обсяги видатків на виконання завдань та заходів програми у відповідних бюджетних програмах з урахуванням можливостей державного бюджету. Мінекономіки веде облік затверджених державних цільових програм та подає відповідну інформацію Мінфіну і державним замовникам. Порядок обліку програм затверджується Мінекономіки за погодженням з Мінфіном.

Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з взагальним висновком про результати виконання програми, підготовленим Міністерством економічного розвитку і торгівлі України разом з іншими міністерствами та відомствами. Державний замовник програми організовує публікацію заключного звіту про результати виконання програми, крім звіту про результати виконання програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму веб-сайті. Формування річних бюджетів відповідних правоохоронних та спеціальних органів здійснюється з урахуванням відповідних цільових програм. Для виконання цільових програм замовник також формує комплексний план реалізації програми, в якому зазначаються зокрема питання фінансування відповідних заходів програми [10].

Важливою складовою в системі фінансування забезпечення безпеки та правопорядку міжнародних масових спортивних заходів є чітке узгодження дій суб'єктів безпеки та правопорядку. Як свідчить практика підготовки та проведення Євро-2012 на різних етапах організації виникали труднощі організаційного та правового характеру, які впливали на фінансування заходів і їхню якість. Зокрема назвемо основні, на нашу думку, проблеми розробки та виконання програм правоохоронних та спеціальних органів при підготовці та проведенні міжнародних масових спортивних заходів:

- на загальнодержавному рівні відсутня концепція розвитку правоохоронної та безпекової системи України, що безпосередньо розбалансовує діяльність її окремих суб'єктів та призводить до неефективного використання державних коштів. Наприклад, в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» [13] визначено сім уповноважених суб'єктів, які через відсутність єдиної «матриці безпеки» (систематизованої системи управління та контролю) у рамках ведення оперативно-розшукових справ можуть дублювати функції, проводити однакові заходи та залучати відповідні сили до вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності [13, Стаття 1];

- на національному рівні відсутній загальнонаціональний координаційний орган, до компетенції якого входять питання організації міжвідомчої взаємодії та управління силами і засобами залучених міністерств та відомств, які відповідають за окремі сегменти безпеки та правопорядку. Ця обставина призводить до розбалансованості та нескоординованості дій окремих суб'єктів, і відповідно – неадекватного державного фінансування їхніх заходів;

- в Україні відсутня практика рівноправного партнерства державних та приватних інституцій безпеки та правопорядку, що часто призводить до дублювання функцій, нецільового використання коштів державного бюджету;

- упродовж останніх 15 років в Україні не сформовано плеяду фахівців у галузі використання програмно-цільового методу безпосередньо у фінансово-економічних підрозділах відповідних міністерств та відомств. Часто спеціалісти фінансово-економічних підрозділів правоохоронних та спеціальних органів не є фахівцями у сфері безпеки та правопорядку, а тому існує істотний ризик формування неякісних концепцій, програм, планів, бюджетів відповідних відомств;

- окремі галузеві програми досить часто ставлять за мету забезпечити фінансування поточних потреб і досить віддалено пов'язані із виконанням завдань концепції самого заходу. Наприклад, відомство передбачає необхідність оновлення парку автомобілів через потребу їхньої наявності, тоді як в Гарантійних листах на етапі Досье-заявки засвідчувалася матеріально-технічна готовність до забезпечення безпеки та правопорядку.

Висновки. Аналіз використання програмно-цільового методу під час організації безпеки та правопорядку міжнародних масових спортивних заходів дозволив сформулювати низку висновків та пропозицій, що мають теоретичне і практичне значення.

Зокрема, недоліки, пов'язані із загальнодержавною системою управління безпековою галуззю, потребують опрацювання на рівні національної науково-дослідної установи, яка нині відсутня в державі, і яка б комплексно досліджувала питання безпеки та правопорядку

зокрема масових спортивних заходів. Створення такої лабораторії чи кафедри при Раді національної безпеки і оборони або при галузевому профільному навчальному закладі (Національний університет фізичного виховання і спорту) сприяло б інтеграції науково-практичних здобутків у цій сфері, розробці якісних національних регуляторних механізмів щодо функціонування системи фінансування таких турнірів.

Пріоритетним напрямом удосконалення використання програмно-цільового методу в діяльності правоохоронних та спеціальних органів під час підготовки та проведення міжнародних масових спортивних заходів є необхідність фахового підвищення кваліфікації працівників фінансово-економічних підрозділів для якісного формування галузевих цільових програм.

Необхідно розробити та ухвалити Закон України «Про безпеку та правопорядок масових спортивних заходів», у якому окремим розділом визначити основні принципи фінансування таких заходів. Підготовлений та ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [14], який був підготовлений у зв'язку з підготовкою та проведенням у 2012 році в Україні чемпіонату Євро-2012, не є універсальним і не відображає потреб галузі спорту загалом.

Також зазначимо, що необхідно на законодавчому рівні запровадити принцип інтегрованого партнерства державних та приватних суб'єктів безпеки, який успішно діє в Європі та цивілізованих країнах світу і все частіше оптимізує витрати платників податків шляхом взаємозаміни та взаємного функціонального доповнення зазначених суб'єктів під час реалізації заходів безпеки та правопорядку.

Література

1. Про Державні цільові програми; Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 2004. - №25. – Ст.352. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/162115?test=dCCMfOm7xBWMkN0EZiCo41uYH14xss80msh8Ie6>.
2. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні; Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 2007. - №31. – Ст.405. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/962-16>.
3. Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; постанова Кабінету Міністрів України №107 від 22 лютого 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/107-2008-%D0%BF>.
4. Рахункова палата виявила, що МВС та СБУ неефективно витратили 80 млн грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newsru.ua/finance/10jan2011/palata.html>.
5. Бурик З. М. Програмно-цільовий метод державного управління регіональним розвитком: дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 / З. М. Бурик. – Львів, 2011. – 249 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com.ua/catalog/view/386/822/7475.html>.
6. Про розподіл обов'язків між Міністром економіки України, його першими заступниками та заступниками; Наказ Міністерства економіки України. – 2010. - № 466. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/laws/18074/>.
7. Полонская Н.А. Особенности механизма разработки целевых региональных программ в современных условиях / Н.А. Полонская // Культура народов Причерноморья. – Симферополь: ТНУ им. В.И. Вернадского. – 2005. – №64. – С. 71–73.
8. Потеряйло І.Ю. Шляхи вдосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І.Ю. Потеряйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2007. – № 6. – С. 94–100.
9. Фінансування програми України «Євро-2012» коштуватиме 127 млрд. грн. [Електронний ресурс]: ЗІК. Економіка. – Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2007/10/04/93576>.
10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2009 року N 266); Постанова Кабінету Міністрів України №106 від 31 січня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP070106.html.
11. Про затвердження плану заходів з реалізації Інтегрованої концепції забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2012 р., № 119-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/119-2012-%D1%80>.
12. Integrated Safety & Security Concept. UEFA's requirements. March 2009. – 18 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uefa.com.
13. Про оперативну-розшукову діяльність; Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №22. – Ст. 303. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/page>.
14. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів; Закон України / Офіційний вісник України. – 2011. - № 59. – С. 102. – Ст. 2348, код акту 57823/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>.