

УДК 351.862.1

Антон Чубенко,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економіко-правових дисциплін
Київського національного університету внутрішніх справ,

Микола Удовик,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економіко-правових дисциплін
Київського національного університету внутрішніх справ,

Дмитро Павлов,

кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника кафедри економіко-правових дисциплін
Київського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ПІДСИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правових та фінансово-правових проблем підвищення ефективності цивільного захисту в Україні. Досліджується стан правового регулювання діяльності суб'єктів цивільного захисту, питання організації взаємодії в цій сфері.

Ключові слова: бюджетне фінансування, цивільний захист.

Політичне, економічне та соціальне оновлення суспільства, яке відбувається в нашій державі, зумовлює потребу приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування органів державної виконавчої влади у відповідність до нових умов їх діяльності та розвитку. Визнання найвищою соціальною цінністю безпеки людини, зокрема її життя та здоров'я, визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку держави в цілому та окремих її органів. Велика увага приділяється наразі і зниженню ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Метою статті є здійснення аналізу стану матеріально-технічної та фінансової підсистеми цивільного захисту в Україні, дослідження тенденцій розвитку цивільного захисту в Україні та розробка пропозицій до фінансового законодавства, з метою підвищення ефективності фінансування цивільного захисту.

Предметом дослідження є врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері фінансування цивільного захисту в Україні.

Дослідженню питань правового регулювання інституту бюджетних видатків у своїх

працях приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як Д. А. Бекерська, Г. В. Бех, І. Н. Бондаренко, Н. А. Буличева, Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко, О. П. Орлюк, П. С. Пацюківський, Н. Ю. Пришва, В. М. Федосов та ін. У той самий час відсутні комплексні монографічні дослідження, пов'язанні з дослідженням проблематики фінансування видатків у сфері цивільного захисту.

Актуальність наукового пошуку в цьому напрямі зумовлюється тим, що масштабність і багатогранність завдань щодо протидії сучасним природним і техногенним загрозам вимагають наявності сучасної технічно оснащеної, мобільної державної системи цивільного захисту.

Згідно з Законом України «Про правові засади цивільного захисту» від 24.06.2004 р. № 1859-IV цивільний захист — це «система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з

метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей та завдають матеріальних збитків». Відповідно, «єдина державна система цивільного захисту населення і територій — це сукупність органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладається реалізація державної політики у сфері цивільного захисту». Така система в Україні формується і функціонує під керівництвом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі — МНС) і вже неодноразово доводила доцільність свого існування як на теренах нашої країни, так і за її межами.

З метою нормативно-правового забезпечення розвитку системи цивільного захисту за останні роки було прийнято Закон «Про правові засади цивільного захисту» та декілька указів Президента України. Досліджувана система характеризується чіткою функціональною та територіальною структурованістю, що забезпечує ефективне виконання поставлених завдань. Підрозділи системи діють у всіх сферах виникнення надзвичайних ситуацій.

Служба цивільного захисту була створена на виконання указів Президента України № 1467 та № 1040 на базі військ Цивільної оборони та пожежної охорони. Для підвищення ефективності діяльності щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та усунення їх наслідків підрозділи державної пожежної охорони було підпорядковано МНС, триває процес поєднання органів і сил цивільної оборони та пожежної охорони, інших аварійно-рятувальних сил і матеріально-технічних ресурсів у Єдиній системі цивільного захисту, яку, згідно з законодавством і вимогами адміністративної реформи, створює МНС.

Назва служби і її склад збігаються з рекомендаціями Міжнародної організації цивільної оборони і Рамковою конвенцією щодо надання допомоги у сфері цивільного захисту, яку Україна підписала у 2000 р. Згідно з цим документом «Служба цивільного захисту» означає структуру або будь-яку державну організацію, створену з метою відвернення надзвичайних ситуацій або зменшення шкоди від їх наслідків для населення, матеріальних цінностей і навколишнього середовища [1].

Таким чином, Служба цивільного захисту є системою органів управління, сил і засобів, створених для практичного виконання завдань, пов'язаних із захистом населення і територій від надзвичайних ситу-

ацій у мирний та воєнний час, і діє у складі МНС.

Загальне керівництво системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України через Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері техногенної, пожежної і промислової безпеки, цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, охорони праці, належного поводження з радіоактивними відходами, відпрацьованим ядерним паливом та вибуховими матеріалами промислового призначення, розвитку рятувальної справи, гідрометеорологічної діяльності, профілактики травматизму невиробничого характеру; координацію заходів, здійснюваних центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями щодо цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту населення та запобігання надзвичайним ситуаціям, здійснює розробку основних напрямів розвитку і удосконалення системи цивільного захисту з урахуванням загальнодержавних заходів у сфері безпеки країни тощо (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 02.11.2006 р. № 1539).

Фінансування діяльності постійних органів управління у сфері захисту населення і територій здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів згідно із законодавством України, а фінансування заходів щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації провадиться за рахунок коштів організацій, що знаходяться на території розвитку надзвичайної ситуації, бюджетних і позабюджетних коштів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відповідних виконавчих органів рад, страхових фондів та інших джерел. Під час ліквідації надзвичайних ситуацій на загальнодержавному рівні за поданням МНС України, Мінфіну України, Мінекономіки України, інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади використовуються спеціальні

фінансові та матеріальні резерви, у тому числі: кошти резервного фонду Кабінету Міністрів України; запаси державних матеріальних резервів техніки і спеціальних видів майна (Указ Президента України «Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій» від 26.03.1999 р. № 284).

Механізм використання коштів на заходи у сфері цивільного захисту передбачає розподіл фінансових ресурсів в першу чергу через МНС. Характерною особливістю фінансування видатків у сфері цивільного захисту є істотна диспропорція між видатками споживання та видатками розвитку, яка зумовлює уповільнення техніко-технологічного оновлення матеріальної бази системи цивільного захисту, її технічне переоснащення відповідно до європейських стандартів.

Основним напрямом удосконалення і розвитку системи МНС наразі виступає удосконалення управління та організаційно-штатних структур (при цьому основну увагу слід зосередити на використанні внутрішніх ресурсів). Удосконалення системи управління у сфері цивільного захисту потребує чіткого розмежування і забезпечення максимального співвідношення функцій МНС, підпорядкованих йому органів та підрозділів та інших суб'єктів, які входять до єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій.

Слід зазначити, що останнім часом активно обговорюється питання про підпорядкування підрозділів цивільного захисту Міністерству внутрішніх справ (МВС) України. Зокрема, відповідно до ст. 1 проекту Закону України «Про органи внутрішніх справ» органи внутрішніх справ (ОВС) визначаються як «єдина система органів державної влади, що підпорядковуються Міністру внутрішніх справ України, на які Конституцією України і законами України покладені функції забезпечення правопорядку, громадської безпеки, цивільного захисту населення, охорони державного кордону та контролю за окремими сферами соціальної організації суспільства». У ст. 3 зазначеного законопроекту серед основних функцій ОВС згадується протипожежна та цивільного захисту населення.

Важко не погодитися з тим, що організація ефективної взаємодії у сфері цивільного захисту, у тому числі між МНС та МВС, є об'єктивною необхідністю з огляду на комплексний характер небезпек та загроз (катастрофи на спеціальних об'єктах, тероризм, пожежі на військових складах тощо). В той самий час пропозиція віднести цивільний захист до функцій МВС повинна бути належним чином аргументова-

на. В сучасних умовах такий крок призведе скоріше до негативних наслідків.

Підвищення ефективності цивільного захисту в Україні не може бути досягнуто лише за рахунок зміни підпорядкованості служб цивільного захисту. Пріоритетом державної політики в цій сфері має стати зміцнення матеріально-технічної бази, забезпечення зазначених органів необхідними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами. На жаль, рівень ефективності цієї підсистеми можна охарактеризувати як неадекватний потенційним та реальним загрозам у сфері цивільного захисту. Зокрема не урегульовані належним чином у правовому відношенні питання, які стосуються забезпечення населення та особового складу підрозділів цивільного захисту засобами особистого протирадіаційного, протихімічного захисту. Наслідки такого стану матеріально-технічного, а відповідно і фінансового забезпечення, ми бачили під час аварії на Чорнобильській АЕС, коли співробітники аварійно-рятувальних підрозділів, органів внутрішніх справ та військовослужбовці, які брали участь у ліквідації аварії, а також місцеві жителі, виявилися незахищеними від радіації та одержали великі дози опромінення.

Крім того, в багатьох випадках з суттєвим запізненням відбувається фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що обумовлено досить складною процедурою надання на ці потреби коштів з резервного фонду Кабінету Міністрів України. Аналогічні резервні фонди можуть створюватися і у складі місцевих бюджетів на підставі рішення відповідної місцевої ради. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету для фінансування видатків, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, роботами з ліквідації наслідків аварій тощо, приймаються відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами місцевого самоврядування [2]. Поряд з цим, у багатьох бюджетах такі резерви не передбачені або передбачені в розмірі, не достатньому для реалізації завдань цивільного захисту в разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Наразі відносини у сфері фінансування цивільного захисту регламентуються Бюджетним кодексом України, Законом України «Про правові засади цивільного захисту», постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 р. № 228, наказами Мін-

фіну «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14.12.2001 р. № 574, «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27.12.2001 р. № 604, «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 08.08.2002 р. № 621 та іншими актами. Разом із цим відсутній спеціальний нормативно-правовий акт, присвячений комплексному врегулюванню засад фінансування цивільного захисту як окремої функції публічної адміністрації [3].

З метою підвищення ефективності матеріально-технічної та фінансової підсистеми цивільного захисту в межах програми взаємодії Україна—НАТО має бути проаналізований досвід держав—членів НАТО щодо визначення критеріїв класифікації надзвичайних ситуацій, їх практичного застосування при розрахунку сил, засобів, матеріальних та фінансових ресурсів, що залучаються для подолання наслідків надзвичайних ситуацій, та підготовлені рекомендації щодо вирішення зазначених питань для застосування у системі Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, насамперед під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій транскордонного характеру [4].

Видається, що підвищення ефективності матеріально-технічної та фінансової

підсистеми цивільного захисту може бути досягнуте за рахунок створення на рівні центральних апаратів МНС та МВС України певних резервів асигнувань (у процентному відношенні від запланованих бюджетних коштів) для їх використання в непередбачених ситуаціях, які не можуть прогнозуватися під час складання кошторисів. Зазначені резерви повинні перебувати у розпорядженні головних розпорядників коштів, якими виступають відповідні міністри. Нагальною потребою сьогодення є і розширення номенклатури матеріальних резервів на рівні територіальних органів МНС. Зазначені заходи потребують внесення змін до низки нормативно-правових актів, зокрема Бюджетного кодексу України, Закону України «Про правові засади цивільного захисту».

Крім того, доцільною видається розробка проектів нормативно-правових актів про внесення змін до законодавства щодо розподілу повноважень і обов'язків між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині їх участі в реалізації державної політики із забезпечення цивільного захисту населення і територій. При цьому можлива повна передача місцевим органам окремих функцій у сфері цивільного захисту із одночасним закріпленням відповідних джерел надходжень коштів, що сприятиме усуненню дублювання у фінансуванні видатків з бюджетів різних рівнів.

ПРИМІТКИ

1. Рева Г. Від цивільної оборони — до цивільного захисту / Г. Рева // Урядовий кур'єр. — 2003. — 27 листоп.
2. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / кол. авт. : Г. В. Бех, Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко [и др.]. — Х. : Одиссей, 2005. — 416 с.
3. Чубенко А. Г. Концептуальні засади удосконалення системи фінансування цивільного захисту / А. Г. Чубенко // Право України. — 2006. — № 3. — С. 46—48.
4. План дій Україна—НАТО: конкретні кроки України на шляху до добробуту, співробітництва і безпеки : інформ.-метод. посіб. — 2-ге вид. — К., 2007. — С. 58—59.

Чубенко Антон, Удовик Николай, Павлов Дмитрий. Организационно-правовые проблемы повышения эффективности материально-технической и финансовой подсистемы гражданской защиты в Украине.

Статья посвящена анализу административно-правовых и финансово-правовых проблем повышения эффективности гражданской защиты в Украине. Исследуется состояние правового регулирования деятельности субъектов гражданской защиты, вопроса организации взаимодействия в этой сфере.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, гражданская оборона.

Chubenko Anton, Udovik Mikola, Pavlov Dmitry. Organization and law regulation of increase of efficiency of material, technical and financial subsystem of civil defence in Ukraine.

This article describes importance of developing of financial and administrative law for providing civil protection. It analysed the organization of interaction in this sphere.

Key words: budgetary financing, civil protection.