

УДК 321.12

Чубенко А. Г., д.ю.н., с.н.с., професор кафедри
економіко-правових дисциплін НАВС

Особливості фінансово-правового статусу суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуаціях

У статті досліджуються класифікація та питання розмежування компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, стан правового регулювання та організації фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення у цій сфері.

Ключові слова: громадська безпека, фінансування, резервний фонд, цивільний захист, надзвичайна ситуація.

В статье исследуются классификация и вопросы разграничения компетенции субъектов обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, состояние правового регулирования и организации финансового и материально-ресурсного обеспечения в этой сфере.

Ключевые слова: общественная безопасность, финансирование, резервный фонд, гражданская защита, чрезвычайная ситуация.

The article deals with the classification and distribution of powers issue of public safety in emergency situations, and state regulation of financial and material resource support in this area.

Keywords: public safety, financing, reserve, civil defense, emergency.

Актуальність теми. Правове регулювання відносин у сфері фінансування забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є недостатнім і не відповідає методології програмно-цільового бюджетування. Зараз, як ніколи раніше, потрібно ошадливо ставитися до обмежених фінансових ресурсів держави і спрямовувати їх на попередження або ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій лише чітко усвідомлюючи отриманий від цього соціально-економічний ефект. Саме тому кожній державній цільовій програмі у цій сфері повинна відповідати бюджетна програма. В іншому випадку реально оцінити ефективність використання бюджетних коштів фактично неможливо, особливо у випадках, коли у державних цільових програмах використовуються одні результативні показники, а в бюджетних - інші. Потребують перегляду і самі критерії оцінки виконання програм. Але при цьому швидкість реагування на надзвичайні ситуації різної генези може бути досягнута лише за умов наявності достатніх оперативних фінансових та матеріально-ресурсних резервів.

Важливу роль відіграють у процесі забезпечення громадської безпеки, у тому числі в умовах надзвичайних ситуацій, відповідні регіональні програми, які розроблені та затверджені в переважній більшості адміністративно-територіальних одиниць. В той же час, не завжди у таких програмах дотримується цільовий характер використання коштів на відповідні заходи. Така ситуація значною мірою обумовлена недоліками існуючої бюджетної класифікації, у якій не передбачено спеціальних програм за напрямком громадська безпека (хоча функціональна класифікація цей напрямок діяльності виділяє як самостійний). Видається, що підвищення якості підготовки місцевих програм забезпечення громадської безпеки є одним із пріоритетних напрямків державної політики у цій сфері, що у свою чергу обумовлює необхідність

внесення відповідних змін до бюджетного законодавства [1].

Метою статті є виявлення основних факторів впливу на ефективність організації та правового регулювання фінансово-ресурсного забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, визначення комплексу проблем що обумовлюють недостатню ефективність діяльності у цій сфері.

Теоретичну основу дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних вчених з адміністративного та фінансового права, а саме Ю.Ю. Азарова, Д.А. Бекерської, А.І. Берлача, Л.К. Воронової, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, В.І. Куріла, М.П. Кучерявенка, О.П Орлюк та інших.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи значну кількість суб'єктів, які приймають участь у забезпеченні громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, слід акцентувати увагу на особливостях фінансово-правового статусу тих органів, для яких реалізація цього завдання є однією з основних функцій (провідна роль у цій сфері належить Міністерству внутрішніх справ України (МВС), а також Державній службі з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та Міністерству оборони, які виступають основними замовниками та відповідальними виконавцями державних цільових та бюджетних програм у сфері охорони громадського порядку та безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

При цьому методологічно вірно у ході аналізу особливостей правового статусу суб'єктів забезпечення громадської безпеки як учасників фінансових правовідносин виходити з того, що статус суб'єкта фінансового права тісно пов'язаний із статусом суб'єкта адміністративного права. Зазначені взаємовідносини, наголошує М.С. Ільницький, регулюються нормами адміністративного, фінансового і цивільного права, межу між якими у ряді випадків провести складно [2].

Так, Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. ДСНС України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

Міноборони України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва. Міноборони України є органом військового управління [4].

На нашу думку саме неоптимальний розподіл повноважень у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій в багатьох випадках призводить до неефективного

використання бюджетних коштів. З огляду на це, нагальною потребою сьогодення є передача функції забезпечення цивільного захисту та відповідних фінансових та матеріальних ресурсів МВС України як провідному органу у сфері забезпечення громадської безпеки.

Фінансові правовідносини у сфері забезпечення громадської безпеки мають низку особливостей, зокрема виникають виключно у процесі планового утворення, розподілу та використання публічних грошових фондів і доходів, тобто в процесі фінансової діяльності держави як однією із сторін зазначених правовідносин. При цьому, суб'єкти забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій (далі - НС) як органи виконавчої влади наділяються відповідними державно-владними повноваженнями, мають право видавати нормативно-правові акти з фінансових питань, які є обов'язковими для інших учасників фінансових правовідносин - організацій та установ, які їм підпорядковуються. Права всіх учасників зазначених правовідносин знаходяться під захистом держави, реалізація їх, як і виконання фінансових обов'язків, забезпечується її примусовою силою [2, с. 84 - 85].

Керуючись теоретико-методологічними напрацюваннями М.С. Ільницького, маємо відзначити, що фінансове забезпечення суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах НС, слід розглядати як конкретну правову форму реалізації розподільної функції фінансових відносин між ними і державою. В цьому значенні фінансове забезпечення суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах НС можна розуміти як економіко-правову категорію, яка відображає зміст економічних відносин в системі: держава – суб'єкти забезпечення громадської безпеки в умовах НС (ДСНС, МВС, МО) – структурні підрозділи суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах НС на рівні адміністративно-територіальних одиниць - кінцевий результат їх діяльності, який визначається відповідно до ЗУ «Про основи національної безпеки», Кодексу цивільного захисту, ЗУ «Про міліцію», державних цільових програм та інших нормативно-правових актів. Таким чином, фінансове забезпечення суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах НС – це цільова діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів [2].

Досліджуючи фінансово-правовий статус спеціальних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах НС, маємо звернути увагу на їх повноваження цього органу у бюджетній сфері. Всі зазначені суб'єкти внаслідок свого адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади є розпорядниками бюджетних коштів. Бюджетний кодекс України передбачає поділ розпорядників бюджетних коштів за обсягом наданих прав на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Зважаючи на необхідність забезпечення фінансовими ресурсами функціонування держави та її органів, існує відомча класифікація видатків, яка містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів [5, с.80 - 81].

Відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу України головні розпорядники бюджетних коштів реалізують наступні повноваження:

- 1) розробляють плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));
- 2) організовують та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів

України (місцевому фінансовому органу);

3) отримують бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 Бюджетного кодексу;

6) розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм і складають звіти про їх виконання, здійснюють аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

7) здійснюють управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

8) здійснюють контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

9) здійснюють внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

10) забезпечують організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

11) забезпечують доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та Бюджетного кодексу [6].

У своїх публікаціях ми вже відзначали, положення цієї статті Бюджетного кодексу України потребують доопрацювання, зокрема пункт б пропонуємо викласти у наступній редакції: «Головними розпорядниками бюджетних коштів у відповідності до положень державних цільових програм розробляють та затверджують паспорти бюджетних програм і складають звіти про їх виконання, здійснюють аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі)» [1].

Відзначимо, що у сучасних умовах підвищення ефективності забезпечення ГБ в цілому та в умовах НС може бути досягнуто за рахунок подальшої централізації фінансування суб'єктів її забезпечення за рахунок концентрації функцій у сфері громадської безпеки у межах єдиного органу – МВС України, який має виступати єдиним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетних програм у досліджуваній сфері суспільної діяльності.

При такій організації моделі бюджетного фінансування заходів у сфері забезпечення громадської безпеки як в звичайних умовах, так і при НС, розпорядниками бюджетних коштів виступали б виключно підрозділи ОВС, які виходячи із організаційної побудови підпорядковані відповідному головному розпоряднику (МВС). У свою чергу розпорядники

бюджетних коштів мають уповноважувати одержувачів бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надавати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів [5-6].

Визначення МВС як уповноваженого органу у системи цивільного захисту потребує відповідного законодавчого врегулювання змін у його адміністративно-правовому та фінансово-правовому статусі. Зокрема, вимогою сьогодення є прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ».

Автор поділяє позицію Г.О. Пономаренко з приводу доцільності визначення у Законі України «Про органи внутрішніх справ України» серед завдань цих органів охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, припинення, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, охорону та захист майна всіх форм власності від протиправних посягань, здійснення заходів щодо охорони довкілля, здійснення ліцензування окремих видів господарської діяльності тощо [7].

Як наслідок, відзначає О.Г. Пономаренко, діяльність органів внутрішніх справ здійснюється у двох напрямках: адміністративно-правовому та кримінально-правовому, а їх функції мають відображати адміністративно-правовий та кримінально-правовий блоки діяльності окремих органів, підрозділів та служб [7].

Враховуючи доцільність передачі статусу уповноваженого органу у сфері цивільного захисту МВС, з метою адекватного фінансового забезпечення вирішення міністерством оперативних завдань, пов'язаних як із забезпеченням правопорядку, в тому числі шляхом проведення незапланованих спеціальних операцій, так і з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, ми ще раз наголошуємо на нагальній потребі створення на рівні центрального апарату МВС оперативного фінансового резерву, розмір та порядок використання коштів якого має бути відображено у ст. 24 Закону України «Про міліцію» [1; 8-9] (у перспективі – у ЗУ «Про органи внутрішніх справ» або ЗУ «Про поліцію»).

Показово, що проектом Кодексу ЦЗ для невідкладного забезпечення, протягом перших трьох діб, робіт з ліквідації НС було передбачено створення рішенням Кабінету Міністрів України за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету окремого Оперативного фінансового резерву спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ (сьогодні таким органом є ДСНС). Щорічні обсяги Оперативного фінансового резерву планувалося встановити на рівні 20 % обсягу видатків резервного фонду державного бюджету. Порядок використання коштів Оперативного фінансового резерву має визначитися положенням про нього, затвердженим Кабінетом Міністрів України [10]. Нажаль, у чинному Кодексі цивільного захисту України, відповідні положення не були відображені, законодавчо регламентуються особливості створення та використання лише матеріальних резервів на випадок НС [11].

Висновки. Враховуючи викладене, пропонуємо доповнити Кодекс цивільного захисту України ст. 98-1 «Створення та використання фінансових резервів на випадок надзвичайних ситуацій». У зазначеній статті слід також передбачити обов'язковість створення такого резервного фонду та визначити режим його використання. Крім того, у статті 24 Бюджетного кодексу України має бути відображено існування Оперативного резерву коштів МВС з метою забезпечення реалізації функції цивільного захисту та забезпечення громадського порядку і громадської безпеки (аналогічний

фонд має бути створений у Міністерстві оборони та СБУ, що сприятиме підвищенню їх боєготовності, у тому числі на випадок ліквідації терористичної або військової загрози).

Таким чином, успішність та результативність діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки безпосередньо залежить від визначених пріоритетів державної політики в правоохоронній сфері, а відповідно і обсягів фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення.

Тому, у ході подальших реформ доцільно передати функції забезпечення цивільного захисту та пожежної безпеки саме МВС, яке залишається найважливішим елементом єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : [моногр.] / Ю.Ю. Азаров, Д.М. Павлов, А.Г. Чубенко. — м. Київ, 2014. — 202 с.

2. Ільницький М.С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України — Рукопис. дис. канд. юрид. наук по спеціальності 12.00.07 / М.С. Ільницький — Національний університет державної податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 242 с.

3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011 // Офіційний вісник Президента України від 18.04.2011 р., № 9, стор. 16, стаття 536.

4. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України Указ Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 Офіційний вісник Президента України від 18.04.2011р., № 10, стор. 39, стаття 559

5. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / [Бех Г.В., Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. и др.] — Харьков: Одиссей, 2005. — 416 с.

6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України від 24.12.2010 - 2010 р., № 50, / № 50-51 /, стор. 1778, стаття 572.

7. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. *Автореферат дисертації* на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2008.

8. Чубенко А. Г. Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Чубенко Антон Григорович. — К., 2004. — 171 с.

9. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні: [моногр.] / Чубенко А. Г. — К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. — 460 с.

10. Кодекс цивільного захисту України: Проект [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/reg_acts.html.

11. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458.