

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСУВАННЯ ПРОГРАМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

УДК: 347.73

**Азаров Ю.Ю.,**

здобувач кафедри економіко-  
правових дисциплін Національної  
академії внутрішніх справ

*Анотація:* У статті досліджуються теоретичні та практичні питання організації фінансування програм забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, стан правового регулювання та питання організації взаємодії в цій сфері. Запропоновано внести ряд змін у законодавчі акти, присвячені регулюванню фінансування системи громадської безпеки України

*Ключові слова:* громадська безпека, громадський порядок, надзвичайна ситуація, цільова програма

**Постановка проблеми.** Основним призначенням витрат усіх ланок бюджетної системи є фінансове забезпечення безперервного функціонування держави й органів місцевого самоврядування [1, 342–350]. Лише за умови достатнього фінансування органи публічної адміністрації здатні гарантувати належне виконання такої важливої функції, як забезпечення громадського порядку та безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, подолання їх негативних наслідків, захист населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період [2, 38–40].

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню проблематики фінансування програм забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій приділяли у своїх працях такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, А.І. Берлач, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.В. Лихачов, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, А.Г. Чубенко тощо.

**Метою статті** є теоретико-правовий аналіз особливостей фінансового забезпечення реалізації державних цільових та бюджетних програм забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій та розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

Предметом дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають в процесі фінансового забезпечення реалізації програм забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим чинником забезпечення єдності бюджетної системи є бюджетна класифікація як систематизоване згрупування за однорідними ознаками доходів і видатків бюджетів всіх рівнів з присвоєнням об'єктам класифікації групових кодів [3, 155].

Бюджетним кодексом України закладено правову норму використання єдиної класифікації доходів і видатків для всіх бюджетів, що становлять бюджетну систему України. На сьогодні діє бюджетна класифікація, затверджена Наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 року № 11. Бюджетна класифікація складається з класифікації

*Стаття рекомендована до друку кафедрою економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ (протокол № 26 від 13.12.2012 року).*

доходів бюджету, класифікації видатків та кредитування бюджету, класифікації фінансування бюджету, класифікації боргу [4, 129–130].

Видатки бюджету класифікуються відповідно до статті 10 Бюджетного кодексу за такими критеріями:

1) За функціями, з якими пов'язані видатки (державне управління, міжнародна діяльність, національна оборона, будівництво, правоохоронна діяльність, охорона здоров'я тощо). Ця класифікація відповідає класифікації функцій управління ООН і має три рівні деталізації: розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення загальних функцій держави, АРК, місцевого самоврядування), підрозділи та групи (підрозділи та групи вказують на засоби досягнення і реалізації загальних функцій. Фінансування заходів, спрямованих на забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, здійснюється за розділом 0300 Громадський порядок, безпека та судова влада та відповідно підрозділами 0310 Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону, 0320 Протипожежний захист та рятування, 0350 Діяльність у сфері безпеки держави, 0380 Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади. Крім того, частина видатків здійснюється за кодом 0220 Цивільна оборона (відразу маємо відзначити, що відповідно до чинного законодавства доречніше вести мову про цивільний захист).

2) За економічною характеристикою операцій, при яких здійснюються ці видатки.

3) За ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація). Наприклад, коди відомчої класифікації основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації – 320 та 321 для Міністерства надзвичайних ситуацій, 100 – для Міністерства внутрішніх справ України.

4) За бюджетними програмами. Бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Код програмної класифікації містить сім знаків, з яких три перші – код відомчої класифікації видатків, четверта – код відповідального виконавця у системі головного розпорядника, п'ята та шоста цифри – бюджетна програма в межах одного відповідального виконавця, сьома – напрям діяльності в одній бюджетній програмі. Код кожної бюджетної програми має відповідність коду функціональної класифікації видатків бюджету. В той же час, жодна бюджетна про-

грама не передбачає здійснення видатків безпосередньо на забезпечення громадської безпеки, реалізація цих заходів відбувається у межах програм з кодами 1001050 «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія незаконній міграції» (відповідальний виконавець – МВС України), 1003020 «Участь внутрішніх військ в охороні громадського порядку та боротьбі із злочинністю, охорона арештованих, засуджених та охорона особливо важливих об'єктів» (відповідальний виконавець – Головне управління внутрішніх військ МВС України) та 3201280 «Забезпечення діяльності сил цивільного захисту» (відповідальний виконавець – Міністерство надзвичайних ситуацій України).

Слід відзначити, що з огляду на реальні економічні можливості держави, система заходів, спрямована на забезпечення громадської безпеки повинна бути більш раціональною та ефективною з точки зору порівняння витрат та отриманих результатів, що у свою чергу обумовлює обрання пріоритетів розвитку механізму забезпечення громадської безпеки. Вирішення завдань розвитку цього механізму наразі можливе лише у контексті реалізації комплексних державних цільових програм, які повинні бути відображені у відповідних бюджетних програмах [2, 38–40].

Як відзначається у наукових джерелах, сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (існуючих ресурсах), а й на тому як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Отже, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає дещо інший підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб [5].

Відразу маємо наголосити на тому, що кількість загальнодержавних програм, безпосередньо присвячених реалізації функції забезпечення громадської безпеки, є незначною. Серед них особливо слід відзначити Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013–2017 роки, затверджену Законом України від 7 червня 2012 року № 4909. Метою цієї програми визначено послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. За рахунок ре-

алізації програми планується забезпечити належний рівень безпеки населення, захищеності територій, об'єктів виробництва і соціально-культурної сфери від надзвичайних ситуацій, знизити ризик виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізувати їх наслідки, підвищити ефективність використання коштів, які спрямовуються на здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, здійснити матеріально-технічне переоснащення підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних спеціалізованих аварійно-рятувальних служб Міністерства надзвичайних ситуацій України, підвищити ефективність їх функціонування [6]. Окремі заходи із забезпечення громадської безпеки реалізуються також в межах Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки, метою якої є забезпечення захисту населення, навколишнього природного середовища і небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей та населених пунктів від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки [7].

Важливу роль у підвищенні ефективності механізму забезпечення громадської безпеки відіграла також Програма підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Євро 2012 року з футболу, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 107, Державна цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 156.

В той же час, як вже відзначалося, значна кількість заходів із запровадження громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій фінансується за бюджетною програмою «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та протидія незаконній міграції». Відповідна державна цільова програма наразі відсутня, що негативно впливає на реалізацію довгострокової стратегії забезпечення безпеки та не дозволяє повною мірою використати переваги методології бюджетування та планування, засновану на програмно-цільовому підході. А вже відповідно до ст. 9 Закону «Про державні цільові програми» у проєкті програми повинен міститися розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України (з розбивкою за роками). Згідно із ст. 15 цього Закону розроблення та виконання державної цільової програми здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших

джерел, передбачених законом. Виділення бюджетних коштів на виконання заходів і завдань державної цільової програми проводиться в порядку, встановленому законом [8]. При цьому у самому Законі «Про державні цільові програми» цей порядок не визначений. Відсутні відповідні норми і у Бюджетному кодексі України [9].

Відзначимо, що правове регулювання відносин у сфері фінансування забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є недостатнім і не відповідає методології програмно-цільового бюджетування. На нашу думку, 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.

Наприклад, у Загальнодержавній цільовій програмі захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013–2017 роки у якості показників використовуються: кількість здійснених заходів у відсотках, площа побудованих об'єктів та приведеної у безпечний стан території, кількість приведених у безпечний екологічний стан об'єктів, кількість переоснащених підрозділів, одиниці сформованого матеріального резерву МНС України тощо. У якості очікуваних результатів використовуються аналогічні кількісні показники, наприклад кількість проведених протизсувних робіт, кількість відремонтованих судноплавних гідротехнічних споруд (шлюзів), площа території, забрудненої боєприпасами та іншими вибухонебезпечними предметами, приведеної у безпечний стан, кількість підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб МНС України, у яких проведено технічне переоснащення тощо [6]. Визнаючи в цілому обґрунтованість застосування цих показників, маємо звернути увагу, що у Програмі відсутні окремі якісні результативні показники, зокрема рівень задоволення населення роботою служб цивільного захисту, імідж служби, оцінка населенням рівня громадської безпеки тощо.

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. Зокрема, у Програмі забезпечення громадської безпеки

ки в автономній республіці Крим на 2011–2013 рік, яка затверджена Постановою ВР АРК від 28.10.2010 року, джерелом фінансування визначено субвенції з бюджету АРК на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону [10]. 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.

**Висновки.** У зв'язку з тим, що повністю покрити всі витрати на громадську безпеку з Державного бюджету не видається можливим, повинні вживатися заходи з розподілу цих витрат між державними органами та органами місцевого самоврядування. Враховуючи проблеми реалізації державних цільових програм, пов'язаних із забезпеченням громадської

безпеки, ми підтримуємо пропозицію щодо необхідності внести зміни до Закону України «Про державні цільові програми», у якому має бути передбачено обов'язковість відповідності державних цільових програм бюджетним програмам та визначені вимоги до кількісних і якісних результативних показників програм. У Бюджетному кодексі доцільно закріпити особливості розробки та виконання відповідних бюджетних програм [11, 309–313].

Крім того, нагальною вимогою сьогодення є розробка і затвердження на законодавчому рівні Державної цільової програми забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від противоправних посягань, охорони громадського порядку, громадської безпеки та протидії незаконній міграції, з нормами якої мають бути узгоджені обсяги фінансового забезпечення, передбачені відповідною бюджетною програмою. Окремим розділом цієї програми мають бути визначені обсяги фінансово-ресурсного забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Чубенко А.Г. Застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування видатків у сфері цивільного захисту / А.Г. Чубенко // Право України. – 2007. – № 12. – С. 38–40.
3. Финансовое право: учебник / [отв.ред. Н.И. Химичева]. – М.: Юристъ. – 1999. – 600 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
5. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки: Закон України від 7 червня 2012 року № 4909 // Урядовий кур'єр від 25.07.2012 № 131.
7. Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2012 № 590 // Урядовий кур'єр від 12.07.2012 № 122.
8. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621 // Відомості Верховної Ради України від 18.06.2004–2004 р., № 25, стор. 1042, стаття 352.
9. Бюджетний кодекс від 08.07.2010 року // Офіційний вісник України від 13.08.2010–2010 р., № 59, стор. 9, стаття 2047, код акту 52296/2010.
10. Програма забезпечення громадської безпеки в автономній республіці Крим на 2011–2013 рік, затверджена Постановою ВР АРК від 28.10.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.crimea.ua/textdoc/ua/6/act/806pr9.pdf>
11. Чубенко А.Г. Організаційно-правові засади фінансового забезпечення реалізації програм розвитку системи цивільного захисту // Митна справа. – № 6 (72). – 2010. – Частина 2. – С. 309–313.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ  
ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ПРОГРАММ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

*Азаров Юрий Юрьевич*

**Аннотация:** В статье исследуются теоретические и практические вопросы организации финансирования программ обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, состояние правового регулирования и вопросы организации взаимодействия в этой сфере. Предложено внесение ряда изменений в законодательные акты, посвященные регулированию финансирования системы гражданской безопасности Украины.

**Ключевые слова:** общественная безопасность, общественный порядок, чрезвычайная ситуация, целевая программа.

THE ORGANIZATIONAL PRINCIPALS  
OF FUNDING PUBLIC SAFETY  
IN EMERGENCY SITUATIONS

*Azarov Yuriy Yuriovich*

**Summary:** This article investigates the theoretical and practical questions of funding public safety in emergency situations, state regulation and the organization of cooperation in this field. A number of changes in legislation, regulation dedicated funding of public safety in Ukraine is proposed.

**Keywords:** public safety, public order, emergency, target program.