

I. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 343.1

Азаров Ю. Ю.,
кандидат юридичних наук,
начальник центру організації заходів
пожежної та техногенної безпеки Оперативно-
рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

У статті досліджуються організаційні та правові питання забезпечення реформування системи цивільного захисту в цілому та її найважливішого елементу – Державної служби надзвичайних ситуацій України. Особлива увага приділяється фінансовому аспекту реформування, аналізується механізм залучення страхових компаній до реалізації функції пожежного нагляду та перспективи розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: техногенна безпека, цивільний захист, система цивільного захисту, страхування, антитерористична операція.

В статье исследуются организационные и правовые вопросы обеспечения реформирования системы гражданской защиты в целом и ее важнейшего элемента – Государственной службы чрезвычайных ситуаций Украины. Особое внимание уделяется финансовому аспекту реформирования, анализируется механизм привлечения страховых компаний к реализации функции пожарного надзора и перспективы расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере гражданской защиты.

Ключевые слова: техногенная безопасность, гражданская защита, система гражданской защиты, страхование, антитеррористическая операция.

The article investigates the organizational and legal issues of reforming the system of civil protection in general and its most important element – the State Service for Emergency Situations of Ukraine. Particular attention is paid to the financial aspect of the reform, analyzes the mechanism to attract insurance companies to implement the function fire control and prospects for expanding powers of local government in the field of civil protection.

Keywords: technological security, civil protection, the system of civil protection, security, anti-terrorist operation.

Постановка проблеми. В Україні триває модернізація сектору безпеки та оборони відповідно до стандартів ЄС та НАТО. Одним з пріоритетних напрямів цього процесу виступає комплексна реформа системи Міністерства внутрішніх справ, яка має своєю метою перетворення його на цивільне правоохоронне багатопрофільне відомство з чітким розмежуванням політичної та правоохоронної функцій. Одним з ключових завдань цієї реформи виступає підвищення ефективності та результативності цивільного захисту населення та пожежно-рятувальної справи. Особливо значення це питання набуває в умовах зростання загроз військово-терористичного характеру.

Аналіз дослідження даної проблеми. Теоретичну базу дослідження склали праці вітчизняних вчених з адміністративного та фінансового права: О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Л.К. Воронової, Р.А. Калюжного, А.Т. Ковальчука, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, В.І. Куріла, М.П. Кучерявенка, М.В. Лошицького, Н.Н. Нижник, В.І. Олефіра, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківського, Д.М. Павлова, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, А.Г. Чубенка та інших.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз питань забезпечення цивільного захисту у контексті реформи сектору безпеки і оборони України та розробка на цій основі пропозицій до чинного законодавства.

Предметом дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації державної функції цивільного захисту Державною службою надзвичайних ситуацій України.

Виклад основного матеріалу. Стратегією національної безпеки України передбачено, що основними завданнями забезпечення готовності держави, її економіки і суспільства до оборони та відбиття зовнішньої агресії у будь-яких формах і проявах (зокрема у формі гібридної війни) є підготовка держави до відсічі збройної агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду.

Відповідно, розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту (далі – ЦЗ), оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій.

Слід підкреслити, що Стратегією не лише констатуються проблеми, а й визначаються конкретні механізми їх вирішення. Зокрема, пріоритетами забезпечення безпеки критичної інфраструктури держави визначається комплексне вдосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури, створення системи державного управління її безпекою, налагодження співробітництва між суб'єктами захисту критичної інфраструктури, розвиток державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них [1].

Відзначимо, що саме налагодження державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту має стати наріжним каменем реформи ДСНС України. З огляду на це все більше

уваги приділяється механізму передачі функції пожежного нагляду страховим компаніям, що значною мірою сприятиме мінімізації корупційних ризиків в системі ДСНС України із одночасним розширенням практики залучення страхових компаній до відшкодування збитків, заподіяних надзвичайними ситуаціями (далі – НС) природного та техногенного характеру. Відзначимо, що формування нової моделі пожежного нагляду та залучення страхових компаній до реалізації комплексу завдань у сфері цивільного захисту є важливим елементом формування в Україні системи цивільного захисту європейського зразку.

Історичний аналіз процесів розвитку інститутів акціонерного та взаємного страхування від пожеж, які почали активно розвиватися ще у період 1827–1917 років, вказує на те, що діяльність цих страхових товариств традиційно була спрямована на поступове покращення пожежної безпеки. По-перше, вони фінансували професійні пожежні команди, закупували нові пожежні знаряддя, виділяли кошти на будівництво пожежних депо. По-друге, упроваджували систему пільг тим погорільцям, які відбудовували свої будинки з урахуванням протипожежних заходів (облаштування вогнестійких перекриттів, дахів). По-третє, ці товариства були фактично єдиними громадськими організаціями, які збирали свідчення про пожежі та проводили ретельний аналіз причин виникнення пожеж і підрахування матеріальних збитків від них [2, с. 12]. Історія еволюції страхових від вогню товариств, які продемонстрували непогані результати у сфері ліквідації негативних наслідків пожеж та сприяли пожежній профілактиці, наводить на думку про доцільність використання їх досвіду в сучасних умовах [3, с. 212-214].

Стратегічна позиція страхування у країнах з розвинутою ринковою економікою визначається тим, що саме страхування створює гарантії відновлення порушених майнових інтересів у разі непередбачених природних, техногенних та інших явищ, звільняючи бюджет від відшкодування збитків, та одночасно є одним з найбільш стабільних джерел довгострокових інвестицій [4, с. 499]. Саме за рахунок тимчасово вільних коштів, залучених страховими компаніями, можливе здійснення комплексу профілактичних заходів, спрямованих на запобігання

або зменшення ризиків у сфері ЦЗ, у тому числі технічне переоснащення підрозділів ЦЗ [3, с. 213-215].

Слід відзначити, що страхування, насамперед як механізм відшкодування шкоди, є найбільш розвиненим способом залучення позабюджетних джерел з метою управління ризиком. Однак, як свідчить вітчизняний та іноземний досвід, страхування та перестраховування характеризуються обмеженістю розмірів резервів, що формуються на випадок ліквідації НС. Наприклад, страховий ринок США обмежений сумою близько 50 млрд дол., а в Україні цей ліміт становить не більше декількох мільйонів доларів. Ці обмеження пов'язані з високими податками на тимчасово вільні кошти страхових компаній (резерви), відносно високими тарифами на страхування катастрофічних подій, а також ємністю національного й міжнародного перестрахового ринків. У нашій державі це пов'язано із загальною проблемою слабкого розвитку ринку страхових послуг і низькою страховою культурою фізичних та юридичних осіб [5, с. 249].

Ми підтримуємо думку А.Г. Чубенка з приводу того, що страхування у сфері ЦЗ не повинно обмежуватися регулюванням суб'єктів господарської діяльності. У сучасних умовах доцільно розглядати також створення спеціального страхового фонду у складі Державного бюджету (а в перспективі – як позабюджетного цільового фонду). Як відомо, суспільна практика виробила три форми (шляхи) формування страхових фондів. Першою формою є створення фонду в децентралізованому порядку, як правило, у вигляді натуральних запасів, у рамках одного підприємства або господарства з метою самострахування. Друга форма створення страхових фондів, яка вважається «саме страхуванням» – та, що сполучає в собі зародки централізації та децентралізації [3]. «Тут страховий фонд, – пише В.К. Райхер, – у своєму існуванні та використанні централізований у спеціалізованих страхових установах, але створюється в децентралізованому порядку... Така форма організації страхового фонду і є страхуванням у його найбільш розвинутому вигляді» [6, с. 18].

Третя форма організації страхового фонду є чітко централізованою. У такій формі за рахунок загальнодержавних

ресурсів створюються централізовані страхові (резервні) фонди, що мають своїм призначенням забезпечення відшкодування збитку та відвернення наслідків стихійних лих і крупних аварій, що створили НС та призвели до великих руйнувань і жертв серед населення.

Державні страхові резерви – необхідний та обов’язковий елемент суспільного відтворення. Страхові резерви створюються для покриття надзвичайних збитків унаслідок стихійних лих, техногенних катастроф, міждержавних та міжнаціональних конфліктів, інших негативних подій за рахунок коштів, що надходять з державного бюджету. Призначення резервів – підтримання стабільності національної економіки. Державні резерви формуються як у натуральній, так і у грошовій формі. У натуральній формі державний страховий резерв являє собою постійно відтворюваний запас продукції, матеріалів, сировини, палива тощо [7]. Кошти державних резервних фондів можуть спрямовуватися на заходи, що не пов’язані з ліквідацією наслідків стихійних лих, катастроф, конфліктів та інших негативних подій.

Формування державою централізованих страхових резервів є ще одним видом самострахування, уже на державному рівні. А. Манес описує такий випадок самострахування, за яким «казна відкладає відому суму на той випадок, якби згоріла яка-небудь державна (казенна) будівля». «Замість того, – зазначає автор, – щоб стати клієнтом страхової установи..., казна намагається створити фонд для цього забезпечення за рахунок своїх власних коштів. Цей спосіб часто має однакове значення зі страхуванням, однак це не страхування» [8]. Проте зазначимо, що у процесі формування загальносуспільних ресурсів опосередковано бере участь усе населення, сплачуючи податки та збори.

Ураховуючи специфіку резервного фонду бюджетів та можливість використання його коштів на фінансування видатків, не пов’язаних із здійсненням заходів у сфері ЦЗ, автор підтримує висловлену науковцями пропозицію щодо створення цільового страхового фонду з ліквідації наслідків НС техногенного та природного й забезпечення екологічної безпеки як позабюджетного цільового фонду, джерелом формування

доходної частини якого має стати спеціальний збір та частина надходжень від податку на нерухомість. Правовий статус цього фонду та порядок використання його фінансових ресурсів має бути визначений Законом. Водночас нагальною потребою є розширення переліку обов'язкових видів страхування у сфері ЦЗ [3].

Важливим завданням реформи системи ЦЗ в цілому та ДСНС України зокрема, є також скорочення адміністративно-бюрократичного апарату як на центральному рівні, так і у регіональних підрозділах. При цьому, штати оперативно-рятувальних підрозділів мають бути істотно розширені з урахуванням існування тенденції до зростання кількості і тяжкості наслідків надзвичайних ситуацій (НС), переважно техногенного характеру, масштаби яких, у ряді випадків такі, що призводять до незворотних змін навколишнього природного середовища, позначаються на економіці і безпеці держави. В умовах проведення антитерористичної операції та «гібридної» війни загострюється також загроза вчинення актів технологічного (техногенного) тероризму. Адже існуюча в Україні модель організації цивільного захисту, створена у процесі реформування системи цивільної оборони радянського зразку на основі європейської моделі забезпечення захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій різної генези у рамках колективних систем безпеки, виявилася не здатною достатньо ефективно реагувати на загрози військово-терористичного характеру [9, с. 6-7].

Ураховуючи той факт, що у процесі реформування системи управління у сфері цивільного захисту ми повинні орієнтуватися, передусім, на провідний європейський досвід, доцільно приділити увагу особливостям захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у тих країнах, які відповідні системи є найбільш ефективними.

У системі забезпечення національної безпеки у Німеччині у структурі федерального МВС було створено централізований орган, що забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення НС – Федеральне відомство захисту населення та допомоги при

катастрофах (Федеральне відомство). Попри створення Федерального відомства захисту населення та допомоги при катастрофах у структурі Федерального МВС Німеччини продовжує функціонувати й спеціальний Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. До головних завдань Департаменту належать координація управління в цій сфері між федерацією та федеральними землями, питання правового забезпечення, бюджетного фінансування та кадрової політики.

Водночас ключові завдання при виникненні криз або НС на земельному та місцевому рівнях і надалі належать до компетенції федеральних земель, а вирішення цих завдань забезпечується земельними МВС. Спеціальна рятувальна служба «112» підпорядкована комунальному рівню управління – містам або районним округам та фінансується відповідним чином з місцевих бюджетів.

Основу численних і підготовлених формувань ЦО становлять підрозділи, що входять до служби захисту від катастроф.

До служби належить або тісно співпрацює низка добровільних громадських організацій і самостійних служб. Насамперед – це товариство німецького червоного хреста, робочий союз самаритян, йоганистська служба допомоги, а також допоміжна технічна. Загальна чисельність добровільних членів цих організацій і штатного особового складу – понад 1,5 млн чол. [3].

Важливу роль щодо ліквідації наслідків НС відіграє Технічна допоміжна служба, головними завданнями якої є ведення рятувальних і ремонтно-відбудовчих робіт при аваріях систем електро-, газо-, водопостачання і каналізації; відновлення шляхів сполучення і дорожніх споруд на них; надання технічної допомоги населенню при ліквідації стихійних лих, катастроф і аварій. Її органи в землях здійснюють керівництво більш ніж 600 місцевими відділеннями цієї служби [10].

Протипожежна служба ФРН, що також використовується для виконання завдань ЦЗ, має у своєму складі три види

формувань: штатні (професійні) команди, добровільні дружини і призначувані команди.

Крім названих сил ЦЗ ФРН, на її території створено підрозділи самозахисту, загальне керівництво якими здійснює федеральний союз самозахисту. Усього в країні функціонує понад 400 його відділень, що здійснюють підготовку населення за місцем проживання. Самозахист організують також за місцем роботи. Принцип комплектування керівних органів союзу самозахисту й підрозділів добровільний.

До проведення робіт з надання допомоги постраждалому населенню залучаються також різні благодійні організації, що є практично в усіх містах, також може бути залучено поліцію і прикордонну охорону. Підрозділи бундесверу надають допомогу населенню і цивільним органам влади під час стихійних лих і великих катастроф тільки з дозволу міністра оборони [11].

Дуже схожою на німецьку система попередження і ліквідації НС природного, техногенного і військового характеру у Франції. Систему цивільного захисту у цій країні розглядають як найважливішу складову частину національної безпеки поряд з «військовою» й «економічною» обороною, вона виконує завдання щодо попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення.

Загальне керівництво ЦЗ здійснює МВС, безпосередньо – національне управління ЦЗ. Відповідно до принципу військового й адміністративно-територіального розподілу, органи ЦЗ є на території всіх шести військових округів, що у випадку війни перетворюються на зони оборони. У цих зонах ЦЗ керує префект одного з департаментів.

Формування ЦЗ зведено в корпус, що включає в себе: частини й підрозділи аварійно-рятувальної служби, навчально-мобілізаційні центри, пересувні колони воєнного часу, спеціальні підрозділи прийому і розміщення евакуйованих і потерпілих, авіаційну групу, службу розмінування [11].

У мирний час чисельність корпусу обмежена. Особовий склад, необхідний для доукомплектування, перебуває в резерві міністра оборони й виділяється за заявками міністра внутрішніх справ. Призов у корпус здійснюється як на військову службу.

Принцип комплектування в мирний час – змішаний: поряд з добровольцями можуть проходити службу й військовозобов'язані призовного віку.

Підкреслимо, що як і в ФРН, аварійно-рятувальні формування Франції комплектуються на базі частин і підрозділів протипожежної служби. На основі протипожежної служби в разі потреби розгортаються навчально-мобілізаційні центри ЦЗ, особовий склад яких може бути використано для вирішення завдань боротьби з пожежами, надання допомоги постраждалим, розчищення завалів, проведення робіт з дегазації, дезактивації і дезінфекції тощо. За необхідності розгортається до 700 таких центрів (близько 100 тис. осіб) [10].

Як слушно відзначає Л. А. Жукова, у Франції організація всіх галузей влади сполучає відповідальність держави з автономією місцевих адміністрацій при виконанні завдань ЦЗ. При цьому органи управління, сили і засоби, що безпосередньо їх організують і реалізують у мирний час, не відрізняються від тих, які має бути використано у воєнний час [12].

Висновки. З урахуванням того, що в Україні реалізується політика децентралізація влади, частина функцій з пожежогасіння та цивільного захисту має бути передана місцевим громадам. На рівні територіальних громад має бути створена місцева пожежна охорона та добровільні пожежні команди. У європейських країнах кількість добровільних пожежних як правило в рази перевищує кількість професійних, що дозволяє використовувати їх як паралельно, так і мати у розпорядженні органів управління значні резерви на випадок масштабних надзвичайних ситуацій різної генези. При цьому досягається значне зменшення навантаження на бюджети всіх рівнів, а кошти Державного бюджету мають бути спрямовані в першу чергу на технічне переоснащення спеціалізованих аварійно-рятувальних підрозділів.

Враховуючи наявність в Україні розвинутої базу підготовки фахівців для потреб служби цивільного захисту та пожежної безпеки, доцільним видається використання існуючих відомчих навчальних закладів системи ДСНС для підготовки фахівців добровільних пожежних підрозділів та інших місцевих

аварійно-рятувальних служб, а також підрозділів територіальної оборони.

Констатується, що налагодження державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту має стати наріжним каменем реформи ДСНС України. Пріоритетним напрямом цього процесу має стати передача функції пожежного нагляду страховим компаніям, що значною мірою сприятиме мінімізації корупційних ризиків в системі ДСНС України із одночасним розширенням практики залучення страхових компаній до відшкодування збитків, заподіяних надзвичайними ситуаціями.

Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287 // Урядовий кур'єр від 29.05.2015. – № 95.

2. Баличева Л. В. Створення, організація та діяльність системи пожежної безпеки в Україні (XIX – початок XX ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук : 07.00.01 / Л. В. Баличева. – Х., 2005. – 18 с.

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

4. Финансовое право : [учеб.] / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристь, 1999. – 600 с.

5. Экономические механизмы управления рисками чрезвычайных ситуаций / МЧС России. – М. : ИПП «Куна», 2004. – 312 с. – С. 249.

6. Райхер В. К. Общественно-исторические типы развития страхования / Райхер В. К. – М. – Л. : Из-во АН СССР, 1947. – 284 с.

7. Юрах В. М. Фінансово-правові засади страхування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Юрах Віталій Михайлович – Одеса, 2008. – 210 с.

8. Манэс А. Основы страхового дела / Манэс А. – СПб. : Тип. «Северная печатня», 1909. – 172 с. – С. 14; Комарницький В. М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Комарницький Віталій Мар'янович – К., 2002. – 169 с.

9. Павлов Д.М. Теоретико-правові та організаційні засади забезпечення природно-техногенної безпеки та реалізації функції

цивільного захисту в Україні : [моногр.] / Д.М. Павлов – К. : Дніпр. універс. внутр. справ, 2015. – 416 с.

10. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций для руководящего состава МЧС России ; Кн. 2. – [2-е изд., доп. и перераб.] ; под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : ООО «ИПП «КУНА», 2003. – 405 с.

11. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4(27) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2009_4/index.html.

12. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Жукова Л.А. – К., 2007. – 212. с.

УДК 342.9

Батіг Р. В.,
детектив Національного антикорупційного
бюро України

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Завдяки виявленню змісту та сутності адміністративного провадження щодо відповідальності юридичних осіб, постане можливим надати новий підхід у розуміння даного явища і встановити належне теоретико-правове підґрунтя для кінцевого формування та законодавчого затвердження як інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, так і порядку її реалізації.

Ключові слова: право, адміністративне провадження, понятійно-категоріальний апарат, провадження.

Благодаря выявлению содержания и сущности административного производства об ответственности