

НАЗАРЧУК В. В.,

аспірант сектору дослідження кримінально-правових проблем боротьби зі злочинністю
(Науково-дослідний інститут вивчення проблем
злочинності імені академіка В. В. Сташица
Національної академії правових наук України)

УДК 343.32

СЛУЖБА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Статтю присвячено розгляду поняття «служба цивільного захисту» та визначенню його ознак. Акцентовано на правовому статусі служби цивільного захисту та суб'єктах, що проходять таку службу.

Ключові слова: служба цивільного захисту, ознаки служби цивільного захисту, державна служба особливого характеру.

Статья посвящена рассмотрению понятия «служба гражданской защиты» и определению его признаков. Сделан акцент на правовом статусе службы гражданской защиты и субъектах, которые проходят такую службу.

Ключевые слова: служба гражданской защиты, признаки службы гражданской защиты, государственная служба особого характера.

The article is devoted to the consideration of the concept of “service of civil protection” and definition of its signs. Attention is focused on the legal status of the civil protection service and to the persons who are in the service of civil protection.

Key words: civil protection service, signs of civil protection service, state service of a special nature.

Вступ. У термінологічний апарат кримінального законодавства термін «служба цивільного захисту» введено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 12 грудня 2015 р. Цим законом визнано злочином ухилення від проходження служби цивільного захисту в особливий період (крім відбудовного періоду) чи у разі проведення цільової мобілізації та встановлено покарання за вчинення цього злочину у вигляді позбавлення волі на строк від двох до п'яти років (ст. 336–1 КК України).

Актуальність дослідження поняття «служба цивільного захисту» та виділення його ознак підтверджується потребами слідчо-судової практики мати виважене наукове тлумачення ознак злочину, передбаченого ст. 336–1 КК. Вивчення юридичної літератури, де кримінально-правові аспекти цього злочину ще не були предметом наукових досліджень, а також проведений аналіз матеріалів кримінального провадження підтверджують відсутність чітких наукових орієнтирів для правильної кваліфікації зазначеного злочину, зокрема, у частині розуміння поняття й ознак служби цивільного захисту.

Постановка завдання. Метою цієї статті є розгляд поняття «служба цивільного захисту» у контексті злочину, передбаченого ст. 336-1 КК України, та висвітлення авторської позиції щодо типових, визначальних ознак цього поняття.

Результати дослідження. Науковці правильно стверджують, що безпека населення і території у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій є одним із найважливіших завдань держави. Рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішене це завдання [1, с. 93]. У цьому контексті криміналізація ухилення від проходження служби цивільного захисту в особливий період (крім відбудовного періоду) чи у разі проведення цільової мобілізації є реалізацією одного з державних заходів проведення реформування системи цивільного захисту, що проводиться в нашій країні.

Визначення поняття служби цивільного захисту було надано в Законі України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 р. (закон втратив чинність на підставі Кодексу від 2 жовтня 2012 р.), де у ст. 1 вказано, що це державна служба «особливого характеру, пов'язана із забезпеченням пожежної безпеки, запобіганням і реагуванням на інші надзвичайні ситуації техногенного, природного та військового характеру, ліквідацією їх наслідків, захистом населення і територій від їх негативного впливу» [2].



Продовження реформування державної системи цивільного захисту України пов'язано й з набранням чинності Кодексу цивільного захисту України, де питання про службу цивільного захисту, зокрема, вирішуються в ст. 90 розділу VII «Навчання осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та рятувальників, керівного складу, фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, підготовка органів управління та сил цивільного захисту», у розділі IX «Комплектування органів управління та сил цивільного захисту, проходження служби цивільного захисту» (глава 22, ст. ст. 99–100, глава 23, ст. ст. 111–114) [3], а також у розділі X «Комплектування органів управління та сил цивільного захисту, проходження служби цивільного захисту» (глави 24–29) [4].

У ч. 1 ст. 101 Кодексу міститься дефініція служби цивільного захисту – це державна служба особливого характеру, покликана забезпечувати пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Порівняння наведених законодавчих визначень служби цивільного захисту дає змогу дійти висновку, що спостерігається зміна акцентів у наведених дефініціях. У Кодексі цивільного захисту України акцентовано на часовій ознаці такої служби – у мирний час та особливий період. Разом з тим у попередній редакції дефініції цього поняття про таку ознаку не йшлося. Крім того, ознакою поняття «служба цивільного захисту» є статус такої служби – це державна служба особливого характеру.

Згадується про службу цивільного захисту у пп. 48, 99, 110 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Указом Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16 січня 2013 р. [5].

Пункт 9 визначає повноваження голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Зокрема, він:

– утворює в межах граничної чисельності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників ДСНС України і коштів, передбачених на її утримання, ліквідує, реорганізовує за погодженням із Кабінетом Міністрів України та Міністром територіальні органи ДСНС України як структурні підрозділи апарату та затверджує положення про них;

– забезпечує формування в установленому порядку кадрового резерву ДСНС України, організацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців і працівників ДСНС України та осіб, включених до кадрового резерву;

– вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників апарату ДСНС України, керівників та заступників керівників територіальних органів ДСНС України, керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; присвоює ранги державним службовцям апарату ДСНС України (якщо інше не передбачено законом);

– присвоює в установленому порядку спеціальні звання служби цивільного захисту до полковника служби цивільного захисту включно та класну кваліфікацію особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту ДСНС України; вносить у встановленому порядку Президентові України подання щодо присвоєння спеціальних звань вищого начальницького складу служби цивільного захисту;

– вносить у встановленому порядку подання щодо представлення осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників апарату ДСНС України, її територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

– представляє в установленому порядку ДСНС України у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами;

– залучає осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників територіальних органів ДСНС України, а за домовленістю з керівниками – державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції ДСНС України;

– дає в межах повноважень доручення, обов'язкові для виконання особами рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державними службовцями та працівниками апарату ДСНС України, її територіальних органів, органів та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.



У ч. 1 п. 13 цього Положення регламентовано, що гранична чисельність осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, державних службовців та працівників ДСНС України затверджується Кабінетом Міністрів України.

У п. 4 вказаного Указу Президента України встановлюється, що до прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій та її територіальних органів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі регламентується Положенням про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту. Це Положення було затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту» від 21 липня 2005 р. № 629 [6].

У зв'язку з набранням чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 11 липня 2013 р. № 593 [7], чинним є Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу. У п. 2 цього документу вказано: «Служба цивільного захисту є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, вживає заходів до запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період».

Наведена норма дещо відрізняється від дефініції служби цивільного захисту, що міститься в Кодексі цивільного захисту, а саме є термінологічні відмінності у визначенні функцій такої служби. По-перше, у Кодексі вказується, що вона покликана забезпечувати у вказаний час і період «пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків». Разом з тим Кабінет Міністрів України в своїй постанові зазначає, що ця служба забезпечує «пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій».

Із граматичної точки зору словосполучення «покликана забезпечувати» складається зі слова «покликана» («покликання» означає: «1. Внутрішній потяг, здатність, схильність до певної справи 2. Призначення» [8]) і слова «забезпечує» («забезпечення – це «2. Охорона кого-, чого-небудь від небезпеки. 3. Гарантування чогось» [9]). Можна зазначити, що слова «покликана забезпечувати» визначають призначення служби цивільного захисту щодо пожежної охорони, гарантування захисту, запобігання, реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків.

У визначенні постанови Кабінету Міністрів України вже не вказується призначення, а одразу розкриваються завдання, що виконує ця служба.

По-друге, Кодекс функцію «забезпечення» пов'язує із більш широким колом завдань, ніж в іншій наведеній для порівняння дефініції служби цивільного захисту, де така функція обмежена лише пожежною охороною, захистом населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій. При цьому щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час і в особливий період Кабінет Міністрів України обмежується таким завданням: «вживає заходів до запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків у такий час і період».

Як відомо, за змістом слово «забезпечення» є ширшим, ніж «вживання заходів», які можуть і не забезпечувати (не гарантувати) ефективність запобіжних або ліквідаційних заходів.

Таким чином, наведене дало змогу встановити обмежену за змістом дефініцію служби цивільного захисту в наведеній постанові Кабінету Міністрів України щодо функцій цієї служби порівняно з її визначенням у Кодексі про цивільний захист України. Враховуючи співвідношення та правове значення законодавчих і інших нормативно-правових актів, у подальшому доцільно застосовувати дефініцію служби цивільного захисту, надану в Кодексі.

Зважаючи на результати аналізу законодавчого визначення поняття «служба цивільного захисту», виділяємо такі його ознаки: 1) є державною службою особливого характеру; 2) її функціональне призначення – забезпечення пожежної охорони, захисту населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків; 3) час і період діяльності – у мирний час і особливий період.

Варто зазначити, що в нормативно-правових актах вживається як термін «служба цивільного захисту» (пп. 33, 67 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [10]), так і «органи і підрозділи цивільного захисту» (пп. 15 п. 4 цього Положення).

Використання терміну «органи і підрозділи цивільного захисту», як і «служба цивільного захисту» здебільшого здійснюється зі вказівкою на «особовий склад» – осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту чи пенсіонерів, ветеранів такої служби.



У ч. 2 ст. 101 Кодексу цивільного захисту України регламентовано, що порядок проходження громадянами України служби цивільного захисту визначається цим Кодексом та положенням про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

На службу цивільного захисту приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни України з повною загальною середньою освітою, які відповідають кваліфікаційним вимогам і здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати свій службовий обов'язок (ч. 1 ст. 102 Кодексу).

Не може бути прийнята на службу цивільного захисту особа, яка була засуджена за вчинення злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалось адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення (ч. 4 ст. 102 Кодексу цивільного захисту України).

Відповідно, в п.п. 3, 4 цього Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 593, конкретизовано, що особами рядового і начальницького складу цієї служби є громадяни, які у добровільному порядку прийняті на службу цивільного захисту за контрактом і яким присвоєно відповідно до цього Положення спеціальні звання (п. 3). Особи рядового і начальницького складу належать до персоналу (кадрів) ДСНС. Статус особи рядового і начальницького складу підтверджується службовим посвідченням, форма та порядок видачі якого встановлюються ДСНС (п. 4).

З метою проходження служби цивільного захисту можуть бути укладені такі контракти: 1) про проходження служби цивільного захисту – з особою, яка призначається на посаду рядового і начальницького складу служби цивільного захисту в порядку, встановленому цим Положенням; 2) про навчання (проходження служби цивільного захисту) – з особою, яка зарахована до навчального закладу цивільного захисту і якій виповнилося 18 років, а у разі, коли особа на час зарахування не досягла зазначеного віку, – після його досягнення; 3) про перебування у резерві служби цивільного захисту – з особою, зарахованою до резерву служби цивільного захисту в порядку, встановленому вказаним Положенням.

Громадяни шляхом перебування у добровільному порядку в резерві служби цивільного захисту, який створюється ДСНС для доукомплектування органів і підрозділів цивільного захисту на час мобілізації за посадами, передбаченими штатами воєнного часу, в порядку, встановленому цим Положенням, можуть виконувати військовий обов'язок (п. 188) [11].

Таким чином, до обов'язкових ознак поняття «служба цивільного захисту» приєднуємо ще одну ознаку – «суб'єкти, що проходять службу цивільного захисту»: а) особи рядового і начальницького складу цієї служби, які призначені на такі посади за контрактом, б) особи, які за контрактом зараховані до навчального закладу цивільного захисту і в) особи, зараховані за контрактом до резерву служби цивільного захисту.

Ще дві ознаки служби цивільного захисту зафіксовані в п. 14 згаданого Положення: єдиноначальність, яка полягає у наділенні керівника (начальника) у повному обсязі розпорядчою владою стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за організацію діяльності очолюваного ним органу чи підрозділу цивільного захисту та кожної особи рядового і начальницького складу; наданні керівникові (начальникові) права одноособово приймати рішення, видавати накази чи розпорядження; забезпеченні виконання рішень, наказів чи розпоряджень керівника (начальника), з огляду на результати всебічної оцінки умов і обставин та вимоги законодавства, а також структурні елементи служби цивільного захисту – органи та підрозділи.

Самостійною ознакою служби цивільного захисту є ієрархічність (багаторівневість) структури цієї служби (її наявність, зокрема, підтверджується п.п. 52, 61 та ін. наведеного Положення).

Висновки. Підсумовуючи наведене, можемо визначити:

1. Встановлено відмінності дефініції служби цивільного захисту, наведеної в різних нормативно-правових актах. Науково обґрунтованим, на наш погляд, є визначення, що передбачено в Кодексі про цивільний захист України.

2. Обов'язковими ознаками поняття «служба цивільного захисту» є: 1) ця служба є державною службою особливого характеру, яка знаходиться в сфері управління Кабінету Міністрів України та інших державних органів; 2) її функціональне призначення – забезпечення пожежної охорони, захисту населення і території від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків; 3) час і період функціонування (діяльності) – у мирний час і особливий період; 4) єдиноначальність; 5) ієрархічність; 6) елементами структури цієї служби є органи і підрозділи (зокрема, навчальні заклади цивільного захисту); 7) суб'єкти, що проходять службу цивільного захисту – це а) особи рядового і начальницького складу цієї служби, які призначені на такі посади за контрактом, б) особи, які за контрактом зараховані до навчального закладу цивільного захисту і в) особи, зараховані за контрактом до резерву служби цивільного захисту.



Наукове і практичне значення має продовження наукових пошуків щодо ознак злочину, передбаченого ст. 336–1 КК України, що сприятиме реформуванню державної системи цивільного захисту.

Список використаних джерел:

1. Квашук В. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентнісний підхід / В. Квашук, Ю. Рак // Вісник ЛДУ БЖД. – № 7. – 2013. – С. 92–99.
2. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24.06.2004 р. № 1859-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1859-15>.
3. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page5>.
4. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page6>.
5. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013#n22>.
6. Про затвердження Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/629-2005-%D0%BF/page>.
7. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF/page#n9>.
8. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 3. – К.: Вид-во «Аконіт», 1998. – 928 с.
9. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 2. – К.: Вид-во «Аконіт», 1998. – 912 с.
10. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12. 2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.
11. Про затвердження Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF/page3>.

