



СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В УКРАИНЕ И ДРУГИХ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ

Ю. АЗАРОВ,

адъюнкт кафедры экономико-правовых дисциплин Национальной академии внутренних дел Украины

SUMMARY

Analyzed the main components of the system to ensure public safety in emergency situations, conducted a comparative analysis of the organization of management and financing of population and territories from the negative consequences of emergency situations of different origin (man-made, natural, social, political) in the post-Soviet states. The main aspects of the interaction forces of the Interior and other members of civil protection systems with the task of ensuring public safety. Identified key areas for the use of financial resources in the field of population and territories from emergency situations, particularly financial planning and demarcation of funding sources in this field. Identify ways to improve the mechanism of financial support of public safety in emergency situations, using target-oriented budgeting methodology, makes proposals to the legislation.

Keywords: civil protection, public safety, emergency, financing, state target program.

АННОТАЦИЯ

Проанализированы основные составляющие системы обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций, проведён компаративный анализ организации управления и финансирования защиты населения и территорий от негативных последствий чрезвычайных ситуаций разного генезиса (техногенных, природных, социально-политических) в постсоветских государствах. Определены основные аспекты взаимодействия сил органов внутренних дел и других участников систем гражданской защиты при решении задач по обеспечению общественной безопасности. Обозначены ключевые направления использования финансовых ресурсов в сфере защиты населения и территорий от последствий чрезвычайных ситуаций, особенности финансового планирования и разграничения источников финансирования в этой сфере. Определены пути усовершенствования механизма финансового обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций на основе использования программно-целевой методологии бюджетирования, сформулированы предложения в законодательство.

Ключевые слова: гражданская защита, общественная безопасность, чрезвычайная ситуация, финансирование, государственная целевая программа.

Постановка проблемы. В современных условиях масштабы чрезвычайных ситуаций достигают размеров, которые могут вызвать кризисные ситуации в обществе, создавая угрозу функционирования критической инфраструктуры государства. Особенно острой является эта проблема для постсоветских стран, в которых в результате износа основных фондов риск возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера превышает аналогичные показатели в развитых государствах в несколько раз. При этом следует учитывать синергетический характер угроз, когда несколько взаимосвязанных ситуаций суммарно создают сложную кризисную обстановку.

Экономические аспекты бедствий не сводятся только к проблеме ущерба

от них. Огромных затрат требуют также создание государственных и иных систем противодействия бедствиям, обеспечение функционирования этих систем, в том числе их оснащение и оплата труда работников, превентивные меры по предотвращению бедствий и снижению возможного ущерба от них, аварийно-спасательные и другие неотложные работы в ходе ликвидации последствий бедствий и т. д. [1, с. 7-11].

Актуальность темы исследования заключается в том, в силу сложившихся социально-экономических обстоятельств недостаточными темпами идет наращивание материально-технической базы гражданской защиты (формирования материальных резервов, накопление фонда защитных сооружений, обновление средств

пожаротушения и проведения спасательных операций).

Важнейшей и повсеместной проблемой остается острый недостаток финансовых средств. В настоящее время в большинстве постсоветских государств финансирование гражданской обороны и мероприятий по охране общественного порядка при чрезвычайных ситуациях осуществляется в минимально необходимых размерах.

Исследованием отдельных вопросов, касающихся обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций и их финансирования, занимались такие ученые, как А. В. Басов, Д. А. Бекерська, А. И. Берлач, О. Г. Братель, Л. К. Воронова, Р. А. Калюжный, В. В. Коваленко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко,



В. И. Курило, М. П. Кучерявенко, О. П. Орлюк, А. Г. Чубенко.

Целью этой статьи является исследование проблем финансирования мероприятий по обеспечению общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций в постсоветских государствах и формулировка на этой основе предложений в законодательство.

Изложение основного материала исследования. Следует обратить внимание на то, что практически во всех постсоветских государствах законодательно предусмотрена возможность покрытия расходов, связанных с осуществлением мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, за счет финансовых средств, аккумулированных как государством, так и органами местного самоуправления, объектами экономики – т. е. за счет бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также средств, полученных из внебюджетных источников финансирования. Так, согласно ст. 20 Закона РФ «О безопасности» финансирование деятельности по обеспечению безопасности в зависимости от содержания и масштабов программ, характера чрезвычайных ситуаций и их последствий осуществляется за счет средств республиканского бюджета Российской Федерации, бюджетов республик в составе Российской Федерации, краев и областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, а также внебюджетных средств.

В Украине расходы на правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности государства и гражданскую защиту населения и территорий (кроме затрат на местную пожарную охрану и отдельные мероприятия в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера) в соответствии со ст. 87 Бюджетного кодекса Украины финансируются исключительно за счет государственного бюджета [2]. В то же время, обеспечение общественного порядка силами Министерств вну-

тренних дел и полиции (милиции), а также внутренними войсками, финансируется за счет государственных бюджетов (такая практика существует в Украине, Российской Федерации, Республике Беларусь, Туркменистане, Молдове).

Основными направлениями использования финансовых ресурсов на обеспечение гражданской обороны (по украинскому законодательству – гражданской защиты) и обеспечения общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций являются:

- мероприятия, предусмотренных соответствующими целевыми программами (например в России – Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555, в Украине – Общегосударственная целевая программа защиты населения и территорий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на 2013-2017 роки, утверждённая Законом Украины от 7 июня 2012 года № 4909);

- деятельность органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (функционирование исполнительных органов государственной власти; денежное содержание центрального аппарата);

- мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций, минимизации и ликвидации их последствий, обеспечению общественной безопасности и общественного порядка;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Анализируя структуру расходов, можно констатировать, что более 60%-70% средств (например, в Украине – 68-73 %, в России – 65-69%) направляется на денежное довольствие, продовольственное, вещевое, транспортное обеспечение

военнослужащих, обеспечение льгот и компенсаций военнослужащим сил Гражданской обороны, МВД, Министерств обороны (в зависимости от того, какой орган является уполномоченным субъектом в этой сфере) [3]. Остальные направления финансирования – это капитальное строительство, строительство жилья, ведомственные расходы на здравоохранение, боевая подготовка и материально-техническое обеспечение, содержание, эксплуатация и текущий ремонт техники и имущества, закупки вооружения, военной техники, продукции производственно-технического назначения, имущества, специального оборудования и снаряжения, мероприятия по многим другим разделам и подразделам классификации бюджетных расходов.

В конечном итоге практически весь объем финансирования в сфере гражданской обороны и обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций направлен на экономическое обеспечение мероприятий по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, т. е. на реализацию задач по профилактике источников чрезвычайных ситуаций, оценке достаточности и эффективности работ по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах, локализацию и ликвидацию возникших чрезвычайных ситуаций, минимизацию потерь и ущерба от них [1].

Действительно, какие бы проблемы чрезвычайных ситуаций не приходилось решать, всегда возникает необходимость учитывать, часто в первую очередь, экономическую составляющую возникшей задачи. По самой своей разрушительной сути чрезвычайные ситуации вносят в текущую жизнь отдельного человека, семьи, общественных, муниципальных, государственных структур экономические проблемы, связанные прежде всего с ущербом, нанесенным соответствующей ячейке общества. Кроме возмещения ущерба, требуются также затраты на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций,



в том числе долговременных. Ну и, конечно же, угроза возникновения чрезвычайных ситуаций побуждает людей предпринимать превентивные усилия по предотвращению бедствий и снижению размеров возможного ущерба, что требует значительных расходов [1, с. 7-14].

Задачи планирования и финансирования мероприятий по гражданской обороне и защите общественной безопасности при ЧС заключаются:

- в правильном определении потребности в денежных средствах (в пределах установленных норм) для обеспечения готовности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и организаций к выполнению мероприятий гражданской обороны и защите от ЧС, содержания специальной техники и имущества гражданской обороны и ОВС;
- в своевременном истребовании денежных средств от довольствующего финансового органа;
- в обеспечении планового, хозяйственно-целесообразного и экономного использования полученных денежных средств [4].

Ответственность за организацию финансирования мероприятий по гражданской обороне и защите общественной безопасности при ЧС во всех постсоветских государствах возлагается на соответствующие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления и руководство организаций. Отличия существует преимущественно в том, какой орган исполнительной власти является главным распорядителем средств в этой сфере. Как правило, это МВД, а также Министерства по чрезвычайным ситуациям (в Украине – Государственная служба по чрезвычайным ситуациям, деятельность которой координирует Правительство через Министра обороны), Министерства обороны (например в Туркменистане, где в составе Министерства обороны создано Управление Гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций).

Финансирование на подготовку и проведение мероприятий гражданской обороны и защиты от ЧС:

а) бюджетных организаций осуществляется из федерального бюджета с отражением в смете расходов этих организаций;

б) организаций независимо от организационно-правовых форм собственности осуществляется из собственных средств этих организаций путем отнесения указанных расходов на себестоимость продукции (работ, услуг).

Оплата расходов организаций, привлекаемых к выполнению мероприятий по гражданской обороне и защите от ЧС, осуществляется за счет органа, принявшего решение об их привлечении [4].

Развитие системы обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций в постсоветских государствах идет в рамках тех же тенденций, которые присущи ведущим Европейским странам. В основном они сводятся к переориентации на решение задач мирного времени, к повышению ответственности местных органов управления за состояние гражданской обороны (защиты) и общественной безопасности; к пропорциональному распределению расходов на гражданскую защиту и общественную безопасность при ЧС между государственным и местными бюджетами, активному использованию к решению соответствующих задач предприятиями и гражданами (использования их транспорта, оборудования, помещений) с последующим возмещением убытков за счёт бюджетных средств. Отметим также, что заслуживает внимания опыт Украины относительно утверждения соответствующих целевых программ в сфере гражданской защиты и обеспечения общественной безопасности при ЧС законами, а не актами Правительства, что в значительной мере влияет на уровень их юридической техники, а также упрощает обеспечение запланированного объёма бюджетного финансирования.

Использованная литература

1. *Экономические механизмы управления рисками чрезвычайных ситуаций*. МЧС России. М.: ИПП «Куна», 2004, 312 с.
2. *Бюджетний кодекс від 8 лип.* 2010 р. В: Офіційний вісник України, 2010, № 59, ст. 2047, с. 9, 13 серп. Код акта 52296/2010.
3. Чубенко А. Г. *Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні*: моногр. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011, 460 с.
4. *Порядок финансирования мероприятий ГО и защиты населения и территорий от ЧС. Организация отчетности за использование финансовых средств, выделенных на эти цели*. – Компьютерное учебно-методическое пособие для подготовки специалистов организаций города Москвы по навыкам поведения в чрезвычайных ситуациях. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.obzh.ru/learn/u1-036.html>