

Анализ финансового обеспечения мероприятий ГО за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций (Шифр «Обеспечение-05»)

Г.В. Степин, Департамент Гражданской защиты МЧС России

В рамках задания предлагалось на основе изучения и обобщения фактического состояния финансового обеспечения мероприятий ГО определить перечни мероприятий ГО, расходы на подготовку и проведение которых осуществлять за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, разработать предложения по совершенствованию указанной работы в современных условиях.

В ходе выполнения работы необходимо было провести анализ, оценку и подготовить предложения по следующим вопросам:

- состояние и особенности организации и результаты работы проводимой органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями, органами управления МЧС России в области финансирования мероприятий ГО;
- оценка достаточности и эффективности финансового обеспечения мероприятий ГО за счет средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций;
- проблемы и нерешенные вопросы в финансовом обеспечении мероприятий ГО за счет средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций;
- предложения по направлениям и путям дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы в области финансового обеспечения мероприятий ГО за счет средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций.

По результатам анализа всех отчетных материалов следует сказать, что практически во всех отчетах отмечается недостаточный уровень выделения финансовых средств на выполнение мероприятий ГО. В качестве примера представлен обобщенный опыт работы по этому вопросу главных управлений МЧС России по Архангельской, Вологодской и другим областям.

При проведении анализа состояния и особенностей организации и результатов работы, проводимой органами исполнительной власти Архангельской области, органами местного самоуправления и организациями, органами управления МЧС России в области финансового обеспечения мероприятий гражданской обороны в 2004 году, можно сказать о следующем: в прошедшем году объемы финансирования по мероприятиям гражданской обороны были определены в сумме 1,95 млн., рублей, освоены полностью в соответствии с областным бюджетом; проводилась работа по совершенствованию нормативной правовой базы по финансированию мероприятий гражданской обороны, в том числе в муниципальных образованиях области; проводилась работа по созданию и освежению резервов материальных средств на начальный период военного времени.

Особенностью финансирования мероприятий гражданской обороны муниципальных образований и организаций области в настоящее время является то, что тяжелое финансовое положение большинства организаций не дает возможности дальнейшего эффективного совершенствования мероприятий ГО;

В Архангельской области разработка нормативно-правовых документов по вопросам гражданской обороны организована в соответствии с Планом разработки и

принятия нормативных правовых актов Архангельской области по вопросам гражданской обороны (далее - План). План утвержден начальником Главного управления МЧС России по Архангельской области и начальником управления государственной противопожарной службы и гражданской защиты администрации Архангельской области.

В соответствии с Федеральными законами РФ от 22.08.2004 года № 122-ФЗ и от 06.10.2003 года № 131-ФЗ, соответствующими постановлениями Правительства РФ, Планом в новой редакции разработаны и приняты следующие нормативные правовые документы по вопросам ГО:

- постановление Главы администрации Архангельской области от 01.07.2005 года № 116 «Об утверждении Положения об эвакуационной комиссии Архангельской области»; Распоряжение Главы администрации Архангельской области от 22.06.2005 года № 604р «Об эвакуационной комиссии Архангельской области»;

- постановление суженого заседания администрации Архангельской области от 19.05.2005 года № М-03 «О распределении безопасных районов загородной зоны области между городами, проводящими эвакуационные мероприятия, и прибывающим эвакуанаселением из других субъектов Российской Федерации»;

- постановление суженого заседания администрации Архангельской области от 19.05.2005 года № М-05 «Об уточнении предприятий-поставщиков лесоматериалов для возведения защитных сооружений в военное время».

По мере доведения вышеуказанных нормативных документов до муниципальных образований области, организовывается разработка соответствующих нормативных правовых документов на муниципальном уровне.

Не выполняются сроки разработки и принятия следующих нормативных правовых документов области по вопросам гражданской обороны:

- «О подготовке населения и гражданских организаций гражданской обороны к действиям по обеспечению защиты населения от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий»;

- «Об организации и проведении аварийно-спасательных работ (АСР)»;

- «О порядке подготовки населения по защите от чрезвычайных ситуаций».

Основной причиной невыполнения Плана является отсутствия соответствующих федеральных нормативных (распорядительных) документов Правительства РФ. Рекомендуются разработать и принять областной закон «О гражданской обороне».

В соответствии с требованиями директивы начальника Гражданской обороны РФ 1997 года № ДНГО-001 проводится корректировка Плана гражданской обороны Архангельской области в установленном порядке ежегодно до 1 февраля текущего года по состоянию на 1 января.

В соответствии со статьей 18 Федерального закона «О гражданской обороне» и Постановлением Правительства от 16.03.2000 г. № 227 «О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне», расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, понесенные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями независимо от формы собственности, возмещаются при включении этих мероприятий в состав государственного оборонного заказа за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Расходы, понесенные органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, осуществляемых по заказу федеральных органов исполнительной власти, возмещаются этими органами в соответствии с условиями заключенных договоров за счет предусмотренных им на эти цели средств федерального бюджета и внебюджетных средств.

Расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне произведенные бюджетными учреждениями, возмещаются в соответствии с утвержден-

ными в установленном порядке сметами доходов и расходов этих учреждений, а организациями (за исключением бюджетных учреждений) в размерах, согласованных с соответствующими органами, осуществляющими управление гражданской обороной, - путем отнесения указанных расходов на себестоимость продукции (работ, услуг).

На основании выше изложенного органами исполнительной власти Архангельской области на 2005 год было запланировано расходов на проведение мероприятий по гражданской обороне в размере 324 75 млн. рублей, а именно:

I. Для включения в состав государственного оборонного заказа, ВСЕГО: 31,585 млн. рублей, в том числе:

Расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, понесенных органами исполнительной власти Архангельской области для поддержания в готовности федеральных объектов - 29,285 млн. рублей, из них:

1. Ремонт и техническое обслуживание защитных сооружений и иных объектов гражданской обороны - 1,741 млн. рублей, в том числе:

а) строительство и ремонт защищенного пункта управления - 1,080 млн. рублей;

б) реконструкция системы управления мероприятий по гражданской обороне - 0,661 млн. рублей.

Реконструкция и техническое обслуживание систем централизованного оповещения и связи гражданской обороны - 1,330 млн. рублей.

Обеспечение постоянной готовности учреждений сети наблюдения и лабораторного контроля гражданской обороны Российской Федерации - 4,033 млн. рублей.

2. Реконструкция и техническое обслуживание систем централизованного оповещения и связи гражданской обороны - 1,333 млн. рублей.

3. Обеспечение постоянной готовности сети учреждений сети наблюдения и лабораторного контроля ГО РФ - 4,033 млн. рублей.

4. Создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств - 22,181 млн. рублей, в том числе:

а) закладка имущества РХБЗ - 11,862 млн. рублей;

б) закладка имущества медицинской защиты - 9,440 млн. рублей;

в) поддержание безопасности складов имущества гражданской обороны - 0,879 млн. рублей.

5. Расходы на подготовку и поддержание в готовности объектов федеральных служб гражданской обороны, расположенных на территории органов исполнительной власти Архангельской области - 2,300 млн. рублей.

II. За счет средств бюджета области, ВСЕГО: 0,59 млн. рублей

Расходы на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне, понесенных органами исполнительной власти Архангельской области для поддержания в готовности федеральных объектов - 0,59 млн. рублей, в том числе:

1. Ремонт и техническое обслуживание защитных сооружений и иных объектов гражданской обороны - 0,59 млн. рублей, в том числе:

а) строительство и ремонт защищенного пункта управления - 0,59 млн. рублей.

Анализ запланированных расходов позволяет сделать вывод о том, что органами исполнительной власти Архангельской области учтены вопросы строительства и ремонта пункта управления; реконструкции системы управления, а также ряд других важнейших направлений, обеспечивающих эффективность мероприятий гражданской обороны и ее готовность на территории области. В то же время недостаточно полно осуществляется финансирование мероприятий по эвакуации населения и обновлению всех видов транспорта, предназначенного для эвакуоперевозок.

При решении вопросов финансового обеспечения мероприятий гражданской обороны за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнитель-

ной власти Архангельской области, органов местного самоуправления и организаций возникают следующие проблемы:

во-первых: отсутствие соответствующих федеральных нормативных (распорядительных) документов Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти Архангельской области;

во-вторых: по мере доведения нормативных документов до муниципальных образований области возникает проблема по организации разработки соответствующих нормативных правовых документов на муниципальном уровне;

в-третьих: тяжелое финансовое положение области, муниципальных образований, предприятий, организаций и учреждений не позволяет в полном объеме решить задачи, связанные с обновлением запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

в-четвертых: отсутствие централизованного финансирования на эвакуационные мероприятия;

в-пятых: при планировании органами исполнительной власти Архангельской области расходов на обновление запасов имущества РХБЗ в области, не учтен вопрос планирования поэтапного выполнения данного мероприятия.

Для совершенствования финансового обеспечения мероприятий гражданской обороны за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Архангельской области, органов местного самоуправления необходимо в первую очередь привести в соответствие нормативные правовые документы федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти Архангельской области, органов местного самоуправления и организаций.

Во вторую очередь необходимо увеличить объемы финансирования на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете, при включении этих мероприятий в состав государственного оборонного заказа.

В отчете ГУ МЧС России по Вологодской области представлен перечень основных мероприятий ГО, подготовку и проведение которых необходимо осуществлять за счет федеральных органов исполнительной власти, общая оценка существующих нормативных правовых документов, определяющих источники и порядок финансирования мероприятий ГО и предложения по совершенствованию их финансирования путем разработки целевых программ в субъектах РФ. При этом прилагаются основные положения типовой программы, наиболее важные по содержанию разделы которой представлены ниже. Кроме того, дается обобщенная оценка состояния проблемы финансирования мероприятий ГО.

К перечню основных мероприятий гражданской обороны, расходы на подготовку и проведение которых необходимо осуществлять за счет федеральных органов исполнительной власти, предлагается отнести:

1. Организацию разработки Федеральной целевой программы «Развитие и совершенствование материальной базы гражданской обороны субъектов РФ на перспективу до 2011 года».

2. Разработку нормативной правовой и нормативно-методической базы гражданской обороны.

3. Финансирование дополнительных мер по совершенствованию систем управления и связи ГО, организацию реконструкции пунктов управления и модернизацию систем централизованного оповещения гражданской обороны на базе технических средств нового поколения.

4. Обеспечение реализации требований инженерно-технических мероприятий гражданской обороны, развитие системы инженерной защиты населения. С целью уменьшения расходов по техническому обслуживанию объектов ГО создать

при МЧС России – государственное предприятие по содержанию, обслуживанию и организации эксплуатации в мирное время объектов гражданской обороны.

5. Финансирование своевременного освежения запасов средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и дозиметрического контроля, улучшению условий их хранения и обеспечению контроля за техническим состоянием, а также совершенствования сети наблюдения и лабораторного контроля гражданской обороны.

Выполнение этих задач позволит создать в федеральных органах исполнительной власти, субъектах РФ и муниципальных образованиях систему ГО, в полной мере отвечающую современным требованиям.

Существующая нормативная правовая база по вопросам финансирования мероприятий ГО, за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций достаточна для организации финансирования вопросов ГО. Существует главная проблема – проблема выделения денежных средств для безусловного выполнения мероприятий ГО. Предлагается ужесточение ответственности руководителей всех уровней за невыполнение обязанностей по гражданской обороне.

В целях совершенствования финансового обеспечения мероприятий ГО за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ предлагается разработать целевые программы в субъектах РФ по совершенствованию системы ГО с совместным финансированием субъекта РФ и Правительства РФ, рассчитанных на 5 лет.

Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

Целевая программа «Развитие и совершенствование материальной базы гражданской обороны субъекта РФ на перспективу до 2011 года» (далее - Программа) разрабатывается в соответствии с требованиями Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (с изменениями) и другими нормативно-правовыми актами.

Организация и планирование проведения мероприятий гражданской обороны, осуществление мер по поддержанию сил гражданской обороны, органов управления гражданской обороной в состоянии постоянной готовности, организация подготовки нештатных АСФ и обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских средств в субъектах РФ проводятся, но почти не финансируются.

Незначительное выделение средств за счет субъектов РФ на гражданскую оборону не решает всех задач, которые ставятся перед Правительствами субъектов РФ.

Современное состояние гражданской обороны субъектов, территориальных и функциональных звеньев таковы, что они еще не в полной мере обеспечивают комплексное решение проблемы подготовки и защиты населения и территорий от последствий применения современных средств поражения.

Главной задачей программы развития гражданской обороны является осуществление заблаговременного комплекса мер, направленных на максимально возможное уменьшение потерь от применения современных средств поражения, а также на сохранение здоровья людей, снижение материальных потерь и размеров ущерба экономики субъектов.

Целью направления основных усилий, должно стать обеспечение гарантированного уровня защиты населения и территории области от применения современных средств поражения.

Проблема носит межведомственный и межрегиональный характер и требует комплексного подхода на государственном уровне, повышения ответственности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и их руководителей за заблаговременное проведение мероприятий гражданской обороны - за организованную ликвидацию последствий применения современных средств поражения.

Учитывая сказанное, механизмом практической реализации основных положений государственной политики в области гражданской обороны должен стать целевой метод выделения средств.

Цель и задачи Программы

Главной целью Программы является подготовка к защите населения и территории субъектов РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий и совершенствованию материальной базы по поддержанию сил гражданской обороны, органов управления в состоянии постоянной готовности.

Для достижения этой цели необходимо профинансировать в больших объемах следующие основные задачи:

- осуществление мероприятий по поддержанию сил гражданской обороны, органов управления гражданской обороной в состоянии постоянной готовности;
- организацию подготовки нештатных АСФ и обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обеспечение поддержания в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны;
- проведение мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещение, развертывание лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;
- обеспечение накопления и содержания в целях гражданской обороны запасов материально-технических, медицинских и иных средств;
- осуществление контроля за состоянием гражданской обороны;
- создание и обеспечение функционирования системы прогнозирования последствий ведения военных действий; совершенствования системы информационного обеспечения управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций, проведения модернизации автоматизированных систем управления, связи и оповещения населения о сигналах гражданской обороны;
- организацию выполнения других мероприятий гражданской обороны.

Достижение главной цели Программы позволит усовершенствовать систему гражданской обороны субъектов РФ.

Оценка социально-экономических последствий реализации Программы

Реализация программы позволит:

- содействовать реализации государственной политики в области гражданской обороны, действовать в интересах всех граждан РФ;
- поддерживать в готовности к применению системы управления и оповещения гражданской обороны;
- организовать мероприятия по защите населения от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- подготовить руководящий состав и силы гражданской обороны, а также обучить население к действиям в военное время;

создать в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

- уменьшить потери населения от чрезвычайных ситуаций, снизить риски для населения области, подвергаемых воздействию опасности;

- профинансировать другие мероприятия гражданской обороны.

Анализ работы последних лет позволяет сделать вывод, что достаточной четкости в работе по финансированию мероприятий по гражданской обороне нет. Выделенные финансовые средства осваиваются не по строго разработанному плану, а преимущественно по реально возникающим задачам и потребностям, при этом роль ответственных должностных лиц за выполнение мероприятий по гражданской обороне значительно снижается и теряется перспективность в работе.

Оценивая достаточность и эффективность финансового обеспечения мероприятий гражданской обороны за счет федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, следует отметить, что за последние 5-6 лет средства выделялись практически только по статьям содержания органов, осуществляющих управление гражданской обороной. Так, например, на содержание и освежение мобилизационных резервов гражданской обороны выделяется не более одного процента от реальной потребности, что позволяет делать вывод о недопустимо низком уровне финансового обеспечения мероприятий гражданской обороны за счет средств федерального бюджета.

Недостаток финансирования частично компенсирован путем включения в смету чрезвычайных расходов по обеспечению мероприятий гражданской обороны в военное время, куда вошли те мероприятия по гражданской обороне, на которые в мирное время финансирование не осуществлялось.

Выводы

1. Важнейшей и повсеместной проблемой финансирования мероприятий ГО остается острый недостаток финансовых средств, выделяемых федеральными органами исполнительной власти, субъектами РФ, муниципальными образованиями и объектами экономики на мероприятия гражданской обороны.

2. Целевое финансирование работ по защите населения и экономики страны от современных средств поражения практически отсутствует. В настоящее время на федеральном уровне финансирование ГО осуществляется в минимальных размерах и составляет менее одного процента от потребности.

3. В бюджетах многих субъектов, городов и районов появилась отдельная статья по ГО, хотя основные объемы финансирования гражданской обороны должны поступать из федерального бюджета. Средств, закладываемых на данную статью в бюджетах субъектов РФ явно недостаточно на решение всех проблем, годами накопившихся из-за систематического недофинансирования.