

**И. Н. Щербакова,
С. И. Залуцкий**

МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВА НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА И ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Представлен механизм финансирования расходов государства на мероприятия в части защиты населения, территорий, культурных и материальных ценностей от стихийных бедствий природного и техногенного характера. Рассмотрена структура единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Проанализированы основные показатели создания и использования финансовых средств, в том числе резервных фондов на уровне территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сделаны выводы и предложения об эффективности их применения в рамках полномочий субъектов федерации и муниципальных образований в части гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, определенных федеральным законодательством.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, финансирование расходов государства на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, резервные фонды, полномочия в области защиты населения и территорий.

**I. N. Shcherbakova,
S. I. Zalutsky**

THE MECHANISM OF FINANCING OF GOVERNMENT EXPENDITURE ON PREVENTING AND ELIMINATING EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND TECHNOGENIC NATURE AND THEIR CONSEQUENCES

The mechanism of financing of government expenditure on events in the part of protection of population, territories, cultural and material assets from natural disasters of natural and technogenic character. The structure of the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations. Analyzed key indicators of the creation and use of funds, including reserve funds at the level of territorial subsystems unified state system of prevention and liquidation of emergency situations. Conclusions and suggestions the effectiveness of their application in the framework of the powers of subjects of Federation and municipal formations in the field of civil defense and emergencies, certain Federal legislation.

Keywords: emergency situations of natural and technogenic character, financing of government expenditure on the prevention and liquidation of emergency situations, reserve funds, authority in the field of protection of population and territories.

Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера представляют собой одну из самых серьезных угроз на современном этапе развития цивилизованного общества. Поэтому защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и различных стихийных бедствий является одной из важных задач органов исполнительной власти всех уровней, требующей своего решения и заблаговременного, достаточного финансирования из бюджетов различного уровня.

Комплексный и системный подход со стороны государства, всех его звеньев и элементов к проблеме финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера позволит минимизировать риски возможных последствий стихийных бедствий, что приведет к устойчивому развитию современной экономики и общества в целом. Для осуществления деятельности в части перечисленных мероприятий государство должно обладать кругом полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу, имеющему знания и опыт в данной области.

Для выполнения перечисленных функций решениями Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1992 года и от 05 ноября 1995 года № 1113 создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). На всех уровнях власти образованы органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от природных, техногенных и других опасных ситуаций. Основной целью создания РСЧС является консолидация усилий центральных органов власти на всех уровнях, их взаимодействие в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Структура РСЧС схематично представлена на рис. 1.

Осуществление возложенных на РСЧС функций, требует определенных источников финансирования, формируемых на различных уровнях управления. Для выполнения превентивных мероприятий в федеральном бюджете, а также в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований формируются денежные средства, предназначенные на проведение данных мероприятий.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций и их последствий осуществляется за счет Резервных фондов, формируемых в бюджетах субъектов федерации и муниципальных образований в соответствии с предоставленными полномочиями. Следовательно, образуются различные источники финансирования в соответствии с выполняемыми органами управления функциями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

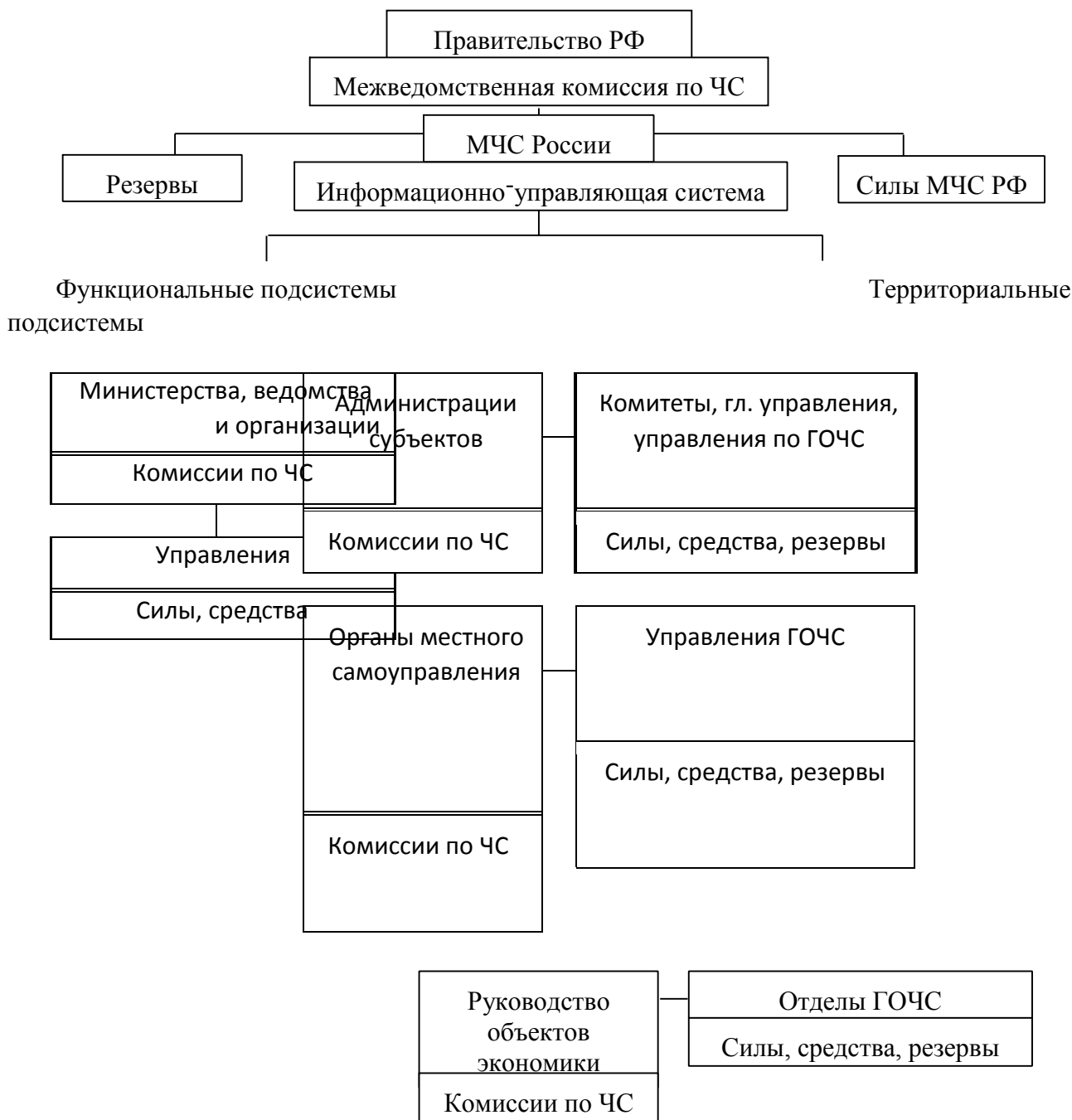


Рис. 1. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций *

* Источник: <http://www.infodwn.ru>.

Финансирование мероприятий по защите населения и территорий от стихийных бедствий относится в первую очередь к мероприятиям по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и иных стихийных бедствий, так называемых превентивных мероприятий, которые направлены на профилактику

чрезвычайных ситуаций, в том числе создание запасов материальных ресурсов и финансовых средств.

В Российской Федерации основным источником финансирования мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является Федеральный бюджет. Денежные средства, сформированные в рамках Федерального бюджета, используются в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», а также федеральных целевых программ различной направленности. Данные программы направлены на финансирование мероприятий, проводимых федеральными, государственными учреждениями в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Следует отметить, что финансирование в рамках указанных программ, как показывает практика, не распространяется на муниципальные образования первого и второго уровней.

Бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом о «Федеральном бюджете на 2014 год» по целевым статьям государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», а также федеральных целевых программ составили 239,4 млрд р. Исполнение с учетом изменений в бюджетной росписи составило только 86 %, то есть не в полном объеме происходит распределение средств на цели защиты населения и территорий, поэтому формируется остаток планируемых средств.

В рамках данного направления финансирования, проводится заблаговременная подготовка территориальных и функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера к действиям по предназначению. В пределах своих полномочий правительства субъектов РФ и органы местного самоуправления формируют в своих бюджетах фонды для проведения данных мероприятий. Так, в бюджете Иркутской области в рамках ежегодного исполнения консолидированного бюджета одним из видов расходов являются расходы на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ведения гражданской обороны.

Сведения о величине и динамике расходов на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера бюджета Иркутской области в период 2011–2015 гг. представлены в таблице.

Из представленных данных в таблице видно, что средства бюджетов различного уровня, запланированные к исполнению на защиту населения и территорий от стихийных бедствий, не осваиваются в полном объеме, что

соответственно формирует нераспределенный остаток. В значительной мере это обусловлено тем, что средства данных фондов выделяются только тогда, когда на территории Российской Федерации (субъекта РФ) устанавливается межрегиональный (межмуниципальный) уровень реагирования, в соответствии с которым чрезвычайная ситуация затрагивает территории двух субъектов (муниципальных образований) Российской Федерации (субъекта РФ) и более и предусматривает введение режима функционирования «Чрезвычайная ситуация».

Источники финансирования расходов на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны из консолидированного бюджета Иркутской области в динамике за 2011–2015 гг., млн р.*

Год	Консолидированный бюджет		Бюджет субъекта		Местные бюджеты	
	Утверждено	% исполнения к плану года	Утверждено	% исполнения к плану года	Утверждено местные бюджеты	% исполнения к плану года
2011	342,8	97,9	218,7	98,6	124,1	96,7
2012	443,2	93,6	277,3	91,4	165,9	97,5
2013	568,5	98,2	362,8	98,7	205,7	97,1
2014	517,3	94,2	309,6	93,4	207,7	95,3
2015	473,6	96,4	196,9	99,8	276,7	93,8

* Составлено автором по данным Федерального казначейства РФ. – Режим доступа:

[www.http://irkutsk.roskazna.ru](http://irkutsk.roskazna.ru).

Резервные фонды территориальных и функциональных подсистем по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера являются источником финансирования мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий. Значительную работу по созданию и использованию резервов финансовых средств, для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера выполняют органы управления муниципальных образований. Так, по данным Министерства Финансов Иркутской области общий объём резервных фондов 42 муниципальных образований Иркутской области на начало 2015 г. составлял 133 530 тыс. р., что на 103 325,4 тыс. р. (–44 %) меньше аналогичного периода предыдущего года. Сокращение данного показателя произошло в основном за счёт уменьшения резервных фондов муниципальных образований Ангарского городского округа (–31 %, и соответственно 9 000 тыс. р.) и города Иркутска (–50 %, соответственно 100 000 тыс. р.)¹.

Необходимо отметить, что наряду с уменьшением в 2015 г. количества чрезвычайных ситуаций, произошло увеличение размеров резервных фондов отдельных муниципальных образований. Так, увеличение размеров резервных фондов составило: в Баяндаевском районе (на 65 % и соответственно 248 тыс. р.), в г. Тулуне (на 50 % и соответственно 375 тыс. р.) и Чунском районе (на 67

¹ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий: офиц. сайт. М., 2012. – Режим доступа: <http://www.mchs.gov.ru/>. (дата обращения: 20.04.2016).

% и соответственно 1 800 тыс. р.), впервые был создан резервный фонд муниципальным образованием Казачинско–Ленского района.

Соотношение по величине резервных фондов, создаваемых муниципальными образованиями, изменилось незначительно. Однако в динамике наблюдается сокращение количества муниципальных образований с объёмом резервных фондов до 200 000 рублей (с 9 в 2012 г. до 7 в 2015 г.); и увеличение количества фондов с объёмом от 200 000 до 500 000 тыс. р. (с 15 в 2012 до 20 в 2015 гг.)².

Распределение резервных фондов муниципальных образований Иркутской области по величине средств резервных фондов в период 2012–2015 гг. представлено на рис. 2.

Приведенные на рис. 2 данные свидетельствуют, что по состоянию на 2015 г. оставалось 7 резервных фондов с объёмом от 0 до 200 000 р. Данные фонды имеют место быть в следующих муниципальных образованиях г. Зима, г. Свирск, Зиминский, Мамско–Чуйский, Жигаловский, Усть–Илимский и Эхирит–Булагатский районы.

Наибольший объём резервных фондов (превышающий 1 000 тыс. рублей) создан в муниципальных образованиях Ангарского городского округа, г. Иркутска, г. Братска, г. Усть-Илимска, Тайшетского, Усть-Кутского и Чунского районов. В течение 2015 г. из резервных фондов выделены 24 678,247 тыс. р., из них 24 538,047 тыс. р. (99 %) на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

Средства выделены муниципальными образованиями г. Иркутска, г. УстьИлимска, г. Братска, г. Тулуна, Аларского, Иркутского, Катангского, УстьКутского, Усть-Удинского, Тулунского, Слюдянского, Осинского, Шелеховского, и Ольхонского районов на проведение аварийно-восстановительных работ повреждённых объектов и оказание материальной помощи пострадавшим гражданам³.

² Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий: офиц. сайт. М Режим доступа: <http://www.mchs.gov.ru/>. (дата обращения: 20.04.2016).

³ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий: офиц. сайт. М Режим доступа: <http://www.38.mchs.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2016).

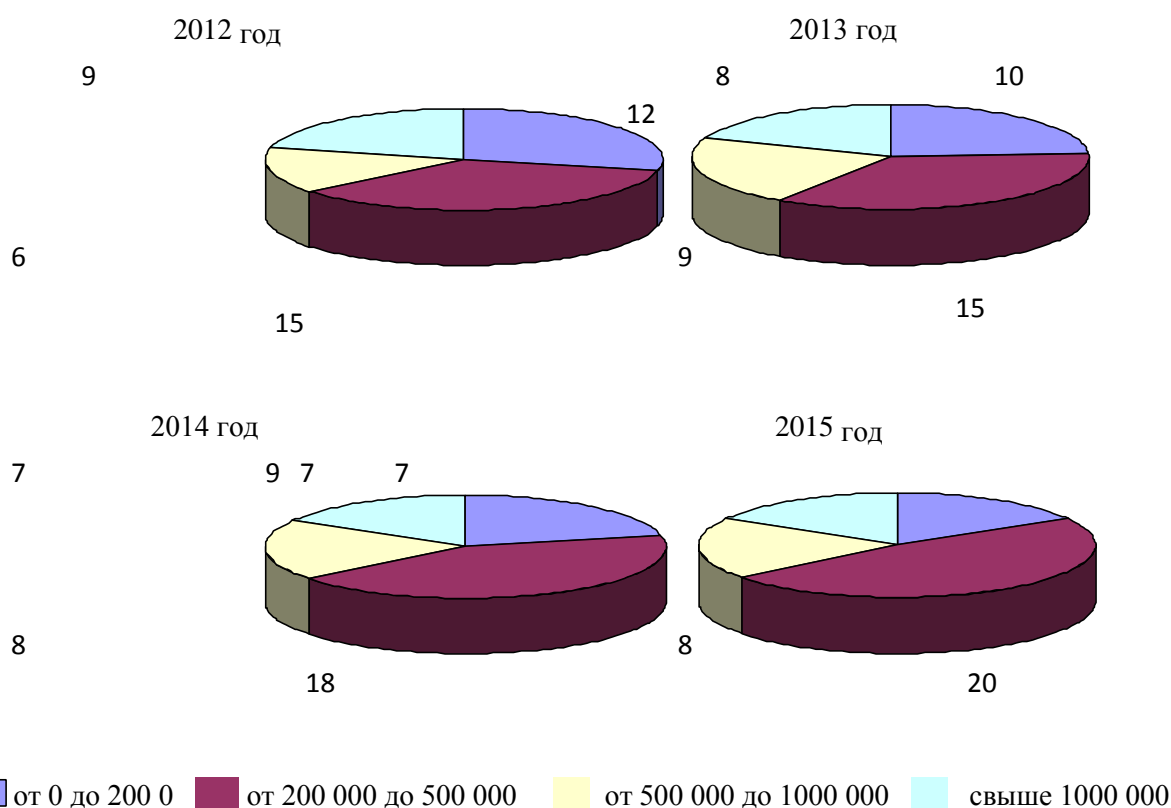


Рис. 2. Распределение резервных фондов муниципальных образований Иркутской области по величине средств резервных фондов в 2012–2015 гг.*

* Составлено автором по данным источника: <http://www.38.mchs.gov.ru>.

Неиспользованными остались средства резервных фондов 28 муниципальных образований. Как правило, неиспользованные средства резервных фондов перераспределяются на другие статьи расходов местных бюджетов, в связи с чем, суммарный объем резервных фондов муниципальных образований в конце 2015 г., уменьшился до 66 452,872 тыс. р. (50 %)⁴.

Как уже было отмечено, во многом это обусловлено предусмотренными федеральным законодательством полномочиями для муниципальных органов по использованию Резервных фондов. Данное положение не способствует

⁴ Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий: офиц. сайт. М Режим доступа: <http://www.38.mchs.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2016).

оперативному тушению пожаров и ликвидации других чрезвычайных ситуаций в регионах.

Из вышеизложенного следует, что в Российской Федерации постоянно осуществляется работа по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, поэтому на всех уровнях власти образованы органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от природных, техногенных и других опасностей, которые исполняют полномочия в области ГО и ЧС в соответствии с ФЗ-131. На всех уровнях власти в рамках соответствующих бюджетов планируются к исполнению бюджетные средства, предусмотренные на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в рамках полномочий. При исполнении областного бюджета, денежные средства осваиваются не в полном объеме, что формирует нераспределенный остаток. На всех уровнях функциональных и территориальных подсистем создаются резервные фонды в целях ликвидации ЧС, средства которых на уровне субъекта РФ (Иркутская область) не используются в полном объеме. Резервные фонды муниципальных образований первого и второго уровня ничтожно малы, что создает предпосылки к увеличению затрат по ликвидации ЧС, в связи с тем, что отсутствует достаточная финансовая возможность поселений своевременно реагировать на сложившуюся ситуацию.

Считаем, что для более эффективного использования финансовых ресурсов в целях оперативной ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий необходимо:

- в законодательном порядке перераспределить полномочия по введению режима функционирования «Чрезвычайная ситуация» с двух и более субъектов

РФ до одного;

- увеличить источники финансирования в местных бюджетах на своевременное реагирование на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций за счет отчислений из Федерального бюджета;

- свободные остатки финансовых ресурсов Резервных фондов местных бюджетов использовать на более действенную помощь муниципалитетам на приобретение технических средств и более оперативное оказание помощи пострадавшему от чрезвычайных ситуаций населению.

Данные мероприятия будут способствовать своевременному реагированию для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а соответственно более эффективному использованию финансовых ресурсов и

уменьшению убытков хозяйствующих субъектов, населения, а также сохранению природных богатств страны.

Информация об авторах

Щербакова Ирина Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов. Байкальский государственный университет. 664003 г.Иркутск, ул. Ленина 11. e-mail: Schirn@mail.ru.

Залуцкий Сергей Иосифович – магистрант, кафедра финансов. Байкальский государственный университет. 664003 г.Иркутск, ул. Ленина 11. e-mail: kapitan55433@mail.ru.

Authors

Scherbakova Irina – PhD in Economics, associate Professor, Department of Finance. Baikal State University. 664003 Irkutsk, Lenin str. 11. e-mail: Schirn@mail.ru.

Zalutskiy Sergey Iosifovich – graduate student, Department of Finance. Baikal State University. 664003 Irkutsk, Lenin str. 11. e-mail: kapitan55433@mail.ru.