

Глава XIX

ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ

19.1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДНО–ТЕХНОГЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Работа по разработке законодательных, иных нормативных правовых документов в Главном управлении ГОЧС при администрации Красноярского края организована в соответствии с Федеральными Законами «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», постановлением Правительства Российской Федерации от 05.11.95 г. № 1113 (в ред. от 22.04.97 г.) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», законодательными, нормативными правовыми актами по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС на территории края, разработанные в соответствии с требованиями приказов МЧС России от 12.05.98 г. № 290, от 25.11.98 г. № 682.

Для организации работы в области разработки законодательных и иных нормативных правовых актов, а также в целях разработки и реализации федеральных и краевых целевых программ приказом начальника Главного управления ГОЧС от 30.03.2000 г. № 79 создан отдел нормативно-правовой и научно-технической деятельности. Создание этого отдела позволило комплексно решать вопросы нормативного правового и научно-технического обеспечения деятельности Главного управления и краевой территориальной системы предупреждения и ликвидации ЧС. Введение в отделе новых должностей – юрисконсульта и экономиста позволило повысить уровень разработки законодательных и иных нормативных правовых актов края.

В области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, их предупреждения и ликвидации последствий ЧС администрацией края только за 2000 г. принято более 10 постановлений и распоряжений. Важнейшими из них являются:

2. Закон Красноярского края от 02.11.2001г. № 16-1558 «О резервах материально-технических ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Красноярского края».

4. Постановление администрации края от 06.02.2001г. № 75-п «О мерах по реализации постановления Правительства РФ от 01.06.2000г. № 426 «Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге».

6. Постановление администрации края от 16.02.2001г. № 96-п «О принятии своевременных мер для предотвращения возможного затопления населенных пунктов во время весеннего паводка 2001 года».

7. Постановление администрации края от 16.02.2001г. № 97-п «Об обеспечении в 2001 году завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности края».

8. Постановление администрации края от 19.02.2001г. № 101-п «О ходе реализации федеральных и краевых целевых программ в крае в 2001 году».

10. Постановление администрации края от 19.02.2001г. № 104-п «О подготовке к пожароопасному сезону 2001 года в лесах края».

13. Постановление администрации края от 02.03.2001г. № 136-п «О создании целевого финансового резерва для предупреждения чрезвычайных ситуаций».

17. Постановление администрации края от 11.04.2001г. № 250-п «О мерах по обеспечению углем организаций бюджетной сферы и населения края в 2001 году».

18. Постановление администрации края от 18.04.2001г. № 265-п «Об обеспечении энергобезопасности жизненно важных и социально значимых объектов края».

19. Постановление администрации края от 23.04.2001г. № 271-п «Об утверждении перечня краевых целевых программ».

20. Постановление администрации края от 27.04.2001г. № 287-п «О радиационно-гигиенической паспортизации на территории Красноярского края».

22. Постановление администрации края от 28.05.2001г. № 357-п «О подготовке жилищно-коммунального хозяйства края к работе в зимних условиях 2001-2002 года».

24. Постановление администрации края от 27.06.2001г. № 465-п «Об утверждении концепции социально-экономического развития Красноярского края на период до 2010 года».

25. Постановление администрации края от 04.07.2001г. № 486-п «Об обеспечении устойчивого снабжения топливно-энергетическими ресурсами отраслей экономики и населения Красноярского края в осенне-зимний период 2001-2002 годов».

31. Распоряжение администрации края от 17.09.2001г. № 985-р «Об организации и проведении научных мероприятий «Природно-техногенная безопасность Сибири».

Таким образом, впервые в крае создаётся нормативная правовая база программно-целевого планирования и осуществления мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Отделом проводится работа по методическому обеспечению нормативно-правового регулирования деятельности органов управления по делам ГО и ЧС. Изданы сборники нормативных правовых актов (три выпуска) по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, в которые включены основные федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, законы края и постановления администрации края за период с 1993 по 2000 гг. Данную работу планируется продолжить и ежегодно издавать сборник принятых нормативных правовых актов федерального и регионального значения.

Ежегодно проводится проверка на соответствие действующему законодательству нормативных правовых актов администрации края по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. В Главном управлении ГОЧС установлена информационно-справочная система законодательных актов РФ и Красноярского края, которая регулярно обновляется и пополняется. Система позволяет получать необходимую информацию по нормативным правовым актам с персонального компьютера (рабочего места) всем пользователям ЭВМ, включённым в единую информационную сеть.

Организована и оказывается необходимая методическая помощь по вопросам нормативного правового регулирования деятельности Главного управления ГОЧС, ведётся рассмотрение и согласование проектов нормативных правовых и иных актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Основные нормативные правовые документы, разработанные в последний период, представлены в *табл. 19.1*.

19.2. ЗАКОН КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ «О ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧС»

Закон Красноярского края «О защите населения и территорий Красноярского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 10.02.2000 г. № 9–631 закрепляет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Красноярского края, земельного, водного и воздушного пространства в пределах территории края или его части, объектов хозяйственного или иного назначения, а так же окружающей среды от чрезвычайных ситуаций. Данный закон является юридической базой функционирования территориальной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Красноярского края, в нем изложены основные задачи этой системы. Действие закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти края, органов местного самоуправления, а так же организаций независимо от их организационно-правовой формы и подчиненности, и населения в области защиты от ЧС природного и техногенного характера.

Основное содержание закона отражено в 3 главах и 23 статьях.

Глава 1. «Общие положения».

Статья 1. Приведены основные понятия, используемые в законе, – чрезвычайная ситуация, предупреждение чрезвычайных ситуаций, ликвидация чрезвычайных ситуаций, зона чрезвычайной ситуации.

Статья 2. Определяет законодательство Красноярского края в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций.

Статья 3. Устанавливает цели настоящего закона:

- предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций;
- снижение ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций и их последствий;
- обеспечение материальной, социально-правовой защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций, ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

В *статье 4* дается пояснение краевой территориальной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, как территориальной подсистемы (части) единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Краевая система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет орган управления, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, силы и средства администрации Красноярского края, а также в соответствии с федеральными законами органы управления, силы и средства органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций.

Статья 5. Дает определение границ зон чрезвычайных ситуаций, возникших на территории Красноярского края, которые определяются руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций по согласованию с администрацией Красноярского края, органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Руководителем работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций является руководитель соответствующей комиссии по чрезвычайным ситуациям.

Статья 6. Определяет порядок предоставления информации в области защиты населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций.

В частности, органы государственной власти Красноярского края, органы местного самоуправления и должностные лица организаций обязаны оперативно и достоверно

информировать население через средства массовой информации и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

Государственные средства массовой информации обязаны публиковать сообщения и материалы органов государственной власти Красноярского края, содержащие информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При этом, порядок обеспечения населения, органов государственной власти Красноярского края, органов местного самоуправления и организаций информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций устанавливается законодательством Российской Федерации, а порядок сбора и обмена такой информацией – постановлениями Правительства Российской Федерации и администрации Красноярского края.

В *статье 7* раскрываются основные принципы защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций:

1. Мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно.

2. Планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводится с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций.

3. Объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяется исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств.

4. Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами администрации Красноярского края, органов местного самоуправления, организаций, на территории которых сложились чрезвычайные ситуации.

5. При недостаточности указанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории Красноярского края.

Глава 2. «Полномочия органов государственной власти Красноярского края и органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций».

Статья 8. Определяет полномочия Законодательного Собрания Красноярского края в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций.

Статья 9. Определяет полномочия администрации Красноярского края в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций. В соответствии с этой статьей администрация Красноярского края:

- принимает решения, определяющие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Красноярского края основные направления политики края в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций;

- в случаях, угрожающих безопасности и здоровью жителей, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения края, принимает необходимые меры по ликвидации чрезвычайных ситуаций и поддержанию правопорядка;

- принимает решение о привлечении при необходимости к ликвидации чрезвычайных ситуаций сил и средств органов внутренних дел администрации края;

- осуществляет руководство краевой системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- принимает в соответствии с законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и Красноярского края постановления и распоряжения по вопросам защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций;

- формирует краевую комиссию по чрезвычайным ситуациям;

- организует проведение научных исследований в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций;

- организует разработку и обеспечивает выполнение краевых программ в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций;

- осуществляет подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

- принимает решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и обеспечивает их проведение;

- осуществляет в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций, обеспечивает своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

- организует и проводит аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также обеспечивает общественный порядок в ходе их проведения, при недостаточности собственных сил и средств обращается к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи;

- осуществляет финансирование мероприятий в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций;

- определяет объемы и задания на создание краевых резервов финансовых и материальных ресурсов для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также сроки накопления, порядок использования и восполнения указанных резервов;

- рассчитывает ущерб от чрезвычайной ситуации и потребность в ресурсах для аварийных работ и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Статья 10. Определяет полномочия органов местного самоуправления в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций. Органы местного самоуправления:

- принимают нормативные правовые акты в пределах своих полномочий в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций;

- создают постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, и осуществляют руководство ими на соответствующей территории;

- координируют действия в области защиты населения и территории соответствующих служб организаций, расположенных на территории муниципальных образований;

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения; при недостаточности собственных сил и средств обращаются в администрацию Красноярского края за оказанием помощи;

- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций;

- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; определяют места их хранения, порядок использования и накопления;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

- создают комиссии по чрезвычайным ситуациям при органах местного самоуправления.

Глава 3. «Организационные меры обеспечения защиты населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций».

Статья 11. Устанавливает права и обязанности граждан в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций, порядок и условия государственного социального страхования, медицинского обслуживания, виды и размеры компенсаций, предоставляемых гражданам Российской Федерации за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций.

Статья 12. Регулирует вопросы подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций:

1. Подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях осуществляется в организациях, в том числе в образовательных учреждениях, а также по месту жительства в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

2. Подготовка руководителей и специалистов организаций, а также сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется в учреждениях среднего и высшего профессионального образования, в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в учебно-методическом центре по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям Красноярского края и непосредственно по месту работы.

Статья 13. Устанавливает порядок разработки краевых целевых программ.

1. Администрация Красноярского края разрабатывает и обеспечивает выполнение целевых краевых программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения, поддержание в этих условиях устойчивого функционирования организаций, прежде всего связанных с обеспечением жизнедеятельности в Красноярском крае.

2. Порядок и условия предоставления налоговых льгот для организаций и физических лиц, осуществляющих реализацию программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, определяется законами Красноярского края.

3. По согласованию с администрацией Красноярского края краевые целевые программы защиты населения и территории края могут включаться в состав федеральных целевых программ в качестве их составных частей.

Статья 14. Определяет, что финансирование деятельности органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Статья 15. Констатирует, что в соответствии с федеральным законодательством финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится за счет

средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, краевого бюджета, местных бюджетов, страховых фондов, иных источников.

Статья 16. Определяет механизмы формирования финансовых материалов и ресурсов.

1. Резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются администрацией Красноярского края и органами местного самоуправления заблаговременно в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

2. Порядок создания и использования указанных резервов и порядок восполнения использованных средств этих резервов определяется законодательством Российской Федерации и Красноярского края, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Статья 17 устанавливает, что государственная экспертиза, предполагаемых для реализации проектов и решений по объектам производственного и социального назначения и процессам, которые могут быть источниками чрезвычайных ситуаций или могут влиять на обеспечение защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций, организуется и проводится специально уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации и Красноярского края в целях проверки и выявления степени их соответствия установленным нормам, стандартам и правилам и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Экспертиза указанных проектов и решений в случае необходимости может проводиться общественными объединениями и независимыми экспертами, а также специалистами международных экспертных организаций.

Статья 18. Регулирует вопросы прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

Статью 19. Устанавливает, что государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий края от чрезвычайных ситуаций проводится в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения. Надзор и контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и администрацией Красноярского края, а также органами управления, специально уполномоченными на решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и их должностными лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации и Красноярского края.

Статья 20. Устанавливает ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций

Статья 21. Определяет административную ответственность за нарушение законодательных и иных нормативных правовых актов Красноярского края по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями. Невыполнение предусмотренных законами края и постановлениями администрации Красноярского края обязанностей по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями – влечет наложение штрафа на должностных лиц и граждан до десяти минимальных размеров оплаты труда.

Непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации стихийного бедствия или эпидемии, а равно несвоевременное направление на место (в зону) чрезвычайных ситуаций сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом действий по ликвидации стихийного бедствия или эпидемии – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц до пяти минимальных размеров оплаты труда.

Статья 22. Определяет порядок наложения административных взысканий. Согласно данной статье составлять протоколы о совершении административных правонарушений

вправе уполномоченные должностные лица органов управления администрации Красноярского края и органов местного самоуправления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций.

Статья 23. Устанавливает время вступления в силу данного Закона.

Закон Красноярского края имеет ряд принципиальных отличий от федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Применительно к условиям Красноярского края в нем конкретизируется ряд базовых положений.

Так, например, законом края определен руководитель работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций. В зависимости от уровня чрезвычайной ситуации в соответствии с их классификацией, руководителем работ является соответствующий руководитель комиссии по чрезвычайным ситуациям (предприятия, организации, города, района, края). К полномочиям Законодательного Собрания отнесено установление административной ответственности по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, утверждение бюджетных ассигнований на финансирование деятельности по защите населения и территорий от ЧС, утверждение краевых целевых программ в этой области. Уточнены некоторые полномочия администрации края: по определению основных направлений политики края в области защиты населения и территорий от ЧС; по принятию необходимых мер по ликвидации ЧС и поддержанию правопорядка, в случаях угрожающих безопасности и здоровью жителей, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения края, по привлечению в случае необходимости сил и средств органов внутренних дел края; по определению объемов и заданий на создание краевых резервов финансовых и материальных ресурсов для предупреждения и ликвидации ЧС; по расчету ущерба от ЧС и ресурсах для проведения аварийных работ. Существенно уточнены и расширены полномочия органов местного самоуправления. Законом края введена административная ответственность за нарушение законодательных и иных нормативных правовых актов края по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, а так же порядок наложения административных взысканий. Практически в каждой статье уточняются те или иные положения федерального закона применительно к условиям нашего края.

Таким образом, принятый закон Красноярского края дает прочную юридическую основу для решения вопросов защиты населения и территории края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

19.3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Обеспечение безопасности включает в себя мероприятия по прогнозированию вероятности и размеров рисков, предотвращению рисков, возмещению ущерба. Для того, чтобы успешно реализовывать эти мероприятия, нужна скоординированная работа по нескольким направлениям: методологическому, организационному, правовому, экономическому и другим. Но ни один шаг в любом направлении не может быть сделан до тех пор, пока соответствующие мероприятия не будут обеспечены материальными, людскими и другими ресурсами, необходимыми для эффективного проведения указанных мероприятий. Ключевое значение для обеспечения и регулирования безопасности имеет наличие необходимых финансовых ресурсов, механизмов их концентрации и распределения. В настоящее время на государстве в лице органов власти лежат обязанности по обеспечению безопасности членов общества. Государство должно создавать условия для финансирования базовых мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности каждого члена

общества, необходимы разработки оптимальных способов распределения государственных средств и путей привлечения других источников финансирования для комплексного решения проблемы обеспечения безопасности на всех уровнях.

Проблемы экономического обеспечения безопасности

Когда при проведении работ по ликвидации последствий ЧС возникает закономерный вопрос: «Кто будет оплачивать работы?» – то возникает стандартный ответ – государство. Ни население, ни промышленные предприятия, пока что не привыкли самостоятельно заботиться о себе, в том числе о собственности и безопасности. Интенсивное расширение числа источников потенциальной опасности, высокие вероятности возникновения аварий и катастроф, значительные масштабы потерь приводят к необходимости поиска эффективных мер и средств обеспечения безопасности населения, природной среды и промышленных объектов. Широкий спектр источников опасности дополняется высокими рисками. Экономический ущерб от аварий имеет широкие пределы — от тысяч до десятков миллионов рублей. Возмещением ущерба занимается государство в лице бюджетов разного уровня, что неверно по сути. Государство должно оказывать помощь тем, кто не в состоянии ее сам себе оказать. Ошибочность существующего подхода в том, что ответственность за возникновение ЧС несет не виновник, а некий «добрый дядя» в лице госбюджета, который «все простит, все поймет, все оплатит». Нужно побудить промышленные предприятия – потенциальные источники ЧС заниматься предупреждением и возмещением убытков самостоятельно, либо с использованием специализированных хозяйствующих субъектов (страховые компании, фонды). На ответственности государства должны оставаться только:

а) создание условий, при которых будет возможна нормальная работа по предупреждению и возмещению ущерба от ЧС;

б) возмещение убытков от ЧС, по которым никто в настоящий момент возместить убытки не может (стихийные бедствия, пожары, наводнения и др.).

Такое отношение должно проявляться преимущественно к физическим лицам (гражданам), при этом должны разрабатываться меры для того, чтобы физические лица могли самостоятельно обеспечить безопасность личную, семьи, своего дома.

Вместе с тем, должны предприниматься шаги по постепенному снижению доли участия государства в предупреждении и возмещении ущерба. Этого можно добиться более активно вовлекая в программы по предупреждению ЧС страховые компании и перераспределяя существующие финансовые потоки в сторону более эффективного их использования. Как один из возможных вариантов реализации такой схемы видится следующий. При возникновении ЧС (например, в случае наводнения), населению выплачиваются определенные суммы для восстановления хозяйства, смены места жительства и других шагов, которые помогли бы пострадавшим вернуться в нормальный ритм жизни; в настоящее время эти суммы составляют порядка 10 МРОТ на человека. Вместо выплат в пользу физических лиц, которые производятся только в случае возникших ЧС (т. е. нерегулярно), можно производить регулярные выплаты в пользу страховых компаний для того, чтобы уже страховые компании выплачивали возмещение физическим лицам, проводили предупредительные и разъяснительные мероприятия (в случае, если проживание в данном районе чревато риском для жизни и здоровья граждан). При этом размер регулярных выплат государства в пользу страховых компаний может быть рассчитан таким образом, что общая сумма выплат будет меньше, а итоговый размер возмещения, который будут получать пострадавшие будет больше. Комплексная проработка этой проблемы связана с созданием необходимой нормативной правовой базы, координацией действий страховых компаний, хозяйствующих субъектов, органов государственного и местного управления, вовлечением физических лиц в самостоятельное обеспечение собственной безопасности, привлечением средств граждан в повышение общественной безопасности.

Аналогичное отношение к степени защищенности проявляют и хозяйствующие субъекты в лице промышленных предприятий всех форм собственности. При большой степени вмешательства государства возникает привычка к получению средств по принципу «громче просишь – больше дадут». Но есть и объективные причины – для многих предприятий неочевидна выгодность вложения временно свободных средств в программы обеспечения безопасности, так как неочевидна эффективность такого рода вложений.

С другой стороны существует ряд органов, которые обязаны следить за тем, как промышленные предприятия решают вопросы безопасности: пожарной безопасности (пожарная инспекция), санитарно-эпидемиологической безопасности (санитарно-эпидемиологический надзор), безопасная эксплуатация опасных объектов (органы технического надзора). Работа этих органов построена таким образом, что без наличия определенных разрешений предприятие не сможет реализовывать свои функции в нормальном режиме, при этом проводятся систематические проверки на предмет соответствия существующей ситуации нормативным требованиям безопасности. Получается, что предприятия занимаются вопросами безопасности только при условии административной необходимости. Для того, чтобы заставить предприятия вкладывать деньги в обеспечение безопасности, необходимо четкое понимание высшим руководящим составом того, что эти вложения окупятся. В зависимости от вероятности риска возникновения ЧС срок окупаемости таких вложений – от 1 до 20 лет, что неприемлемо для предприятий, многие из которых не могут обеспечить своевременной выплаты заработной платы своих работников. Для таких предприятий необходимо создание условий, чтобы срок окупаемости проектов по обеспечению безопасности составлял не более 1 года, в идеале – 3–6 месяцев.

Механизм финансирования предупреждения и ликвидации ЧС

Механизм финансирования предупреждения и ликвидации ЧС включает в себя: нормативно-правовую базу, организационную структуру, собственно схемы финансирования. В настоящее время вся деятельность по разработке и реализации целевых программ по обеспечению безопасности населения территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера распределена между подразделениями Главного управления ГОЧС при администрации Красноярского края. Ответственные работники Главного управления ГОЧС не только разрабатывают методологические рекомендации по реализации программ, но и занимаются практическим исполнением этих рекомендаций. С целью более эффективного решения данных задач целесообразно создание специализированной «Дирекции реализации программ по обеспечению безопасности населения территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера». Она должна находиться в оперативном подчинении Главного управления ГОЧС, и нести ответственность за практическое исполнение программ, в то время как за Главным управлением ГОЧС оставалось бы методологическое обеспечение работ (*рис. 19.1*). Отсутствие структуры такого рода является одним из самых основных препятствий успешной реализации целевых программ. Деятельность «Дирекции реализации программ» должна быть нацелена на решение следующих вопросов:

- организация финансирования на реализацию программ – поиск и привлечение инвесторов, обоснование необходимости инвестиций перед Законодательным Собранием края;
- распределение работ между подрядчиками и субподрядчиками, организация конкурсов на исполнение работ;
- контроль исполнения программ по срокам, целевому расходованию средств;
- привлечение научных кадров и специалистов для решения текущих вопросов.

Деятельность дирекции должна отвечать следующим требованиям:

- компетентность в финансовых вопросах;
- понимание специфики работы Главного управления ГОЧС;
- готовность работать в тесном контакте с законодательными органами, представителями администрации города, края;
- наличие достаточной мотивации для решения поставленных задач по реализации мероприятий целевых программ в области безопасности.

Помимо создания специализированной дирекции по реализации целевых программ, необходимо также определить схемы и механизмы финансового обеспечения реализации целевых программ. Возможные схемы финансирования целевых программ представлены на **рис. 19.2**. В настоящее время в качестве основной применяется схема прямого бюджетного финансирования на безвозвратной основе. Данная схема направлена на возмещение уже понесенного ущерба физическими лицами. После возникновения ЧС государство выплачивает физическим лицам определенную сумму, выраженную в минимальных размерах оплаты труда (МРОТ). Данная схема часто приводит к нецелевому расходованию полученных средств.

Более эффективным способом финансирования мероприятий по предотвращению ЧС, по сравнению с предыдущим, является прямое бюджетное финансирование на возвратной основе через налоговые кредиты в размере сумм, направленных на мероприятия по предотвращению ЧС. Налоговый кредит представляет собой отсрочку по оплате налогов в части, направленной на мероприятия по предотвращению ЧС. При этом в обязательном порядке производится возмещение недоплаченной суммы налога через оговоренный период времени. Недостатком этой схемы видится недополучение государственным бюджетом части доходов и отсутствие механизмов уменьшения расходов на финансирование мероприятий по предотвращению ЧС с течением времени.

Схема опосредованного смешанного финансирования предполагает участие государства в программах через страхование рисков ЧС совместно с предприятиями и физическими лицами. При реализации этой схемы государство по-прежнему участвует в финансировании, но опосредованно – через страховые платежи. Предлагается совместное участие с одной стороны государства в лице бюджетов различных уровней, внебюджетных фондов, физических и юридических лиц, заинтересованных в сохранности имущества, жизни и здоровья в случае наступления ЧС природного и техногенного характера, а с другой стороны – страховых компаний и специализированных финансовых институтов, которые позволяли бы аккумулировать страховые платежи, финансировать предупредительные мероприятия, производить страховые выплаты в случае возникновения ЧС. В этом случае имеется возможность значительно снизить размер расходов, которые несет государство для обеспечения безопасности населения за счет:

- участия в финансировании юридических лиц – потенциальных источников техногенных ЧС;
- участия в финансировании физических лиц;
- вовлечения в работу страховых компаний.

В пользу данного варианта финансирования говорит то, что при вовлечении в схему финансирования страховых компаний произойдет увеличение общего размера возмещений без увеличения расходов со стороны государства. К недостаткам этой схемы можно отнести то, что она должна применяться регулярно, в отличие от прямого бюджетного финансирования на безвозвратной основе, которое производится только в случае ЧС. Тем не менее, если провести соответствующие исследования, можно выйти на оптимальный уровень финансирования со стороны государства, который бы позволил снизить затраты государства на обеспечение безопасности населения территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера.

В настоящее время частично для реализации мероприятий по предотвращению ЧС используются средства из внебюджетных фондов. Очевидна необходимость консолидации средств этих фондов со средствами из других источников, так как сами по себе средства только от внебюджетных фондов недостаточны для проведения полномасштабных мероприятий по обеспечению безопасности населения территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера.

Выбор схемы финансирования

Использование отдельных источников для полномасштабного проведения мероприятий по обеспечению безопасности населения территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера оказывается недостаточным. Необходимы консолидация и целенаправленное расходование накопленных средств, полная проработка вопросов, касающихся сроков, объемов финансирования, порядка проведения работ, контроля за целевым использованием средств, защиты прав инвесторов (при необходимости) и многих других.

Помимо этого необходимо наличие специализированного фонда, который бы аккумулировал средства, полученные от инвесторов на реализацию программ, обеспечивал оптимальную схему финансирования. Возможны следующие варианты:

1. Создание нового фонда.
2. Использование существующих финансовых институтов, действующих на рынке финансовых услуг (страховые компании, банки, трастовые, инвестиционные, паевые фонды) через наделение статусом уполномоченных.
3. Использование финансовых структур, деятельность которых интегрируется с целями и задачами Главного управления ГОЧС.

При создании нового фонда (вариант 1) необходимы кадры, способные грамотно оценивать риски, произвести материальное обеспечение, обеспечить наполнение фонда денежными средствами. Реальный срок начала нормальной работы фонда по этой схеме – 2–3 года. При использовании существующих финансовых институтов (вариант 2) будут полностью решены вопросы с наличием обученных кадров, материальным обеспечением, финансовым наполнением. Остается нерешенным вопрос о целевом расходовании средств, накопленных фондом – в случае с независимой организацией, средства будут расходоваться таким образом, чтобы получить наибольший размер прибыли. Обеспечение реализации программ Главного управления ГОЧС, таким образом, ставится под угрозу. Наиболее целесообразным является третий вариант. В данный момент наиболее эффективное решение поставленных задач может обеспечить Красноярский филиал информационно-консультационного центра «Промтехбезопасность» (г. Москва). В значительной степени решен вопрос о подконтрольности данной структуры, обеспечении кадрами и материальными ресурсами. В течение двух лет ИКЦ «Промтехбезопасность» может выйти на уровень работы, который бы позволил финансировать все необходимые целевые программы по обеспечению безопасности населения и территории Красноярского края от ЧС природного и техногенного характера.