

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«27» декабря 2012 г.

№ ОМ- 214/09-01

## ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ

**«Анализ эффективности использования бюджетных средств, направляемых на создание, совершенствование и функционирование Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в 2011 году и истекшем периоде 2012 года»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 21 декабря 2012 г. № 56К (889))

**1. Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункты 2.4.1.15, 2.4.1.15.1, 2.4.1.15.2, 2.4.1.15.3, 2.4.1.15.4, 2.4.1.15.5 Плана работы Счетной палаты на 2012 год.

### **2. Предмет контрольного мероприятия:**

деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по созданию, совершенствованию и функционированию Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

нормативно-правовое регулирование в сфере предупреждения и ликвидации последствий катастроф, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти, в том числе в части привлечения и использования финансовых и материальных ресурсов в целях предупреждения, готовности, реагирования и преодоления последствий катастроф;

финансовые и материальные ресурсы, направляемые на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в том числе в рамках целевых программ в области создания, совершенствования и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предупреждения и ликвидации последствий катастроф природного и техногенного характера;

данные государственной статистической и бюджетной отчетности.

### **3. Объекты:**

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (по запросу);

Министерство регионального развития Российской Федерации (по запросу);

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (по запросу);

Федеральное агентство водных ресурсов (по запросу);

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (выборочно) (по запросу).

**4. Сроки проведения мероприятия:** с 1 августа по 21 декабря 2012 года.

### **5. Цели мероприятия:**

5.1. Проанализировать нормативно-правовую базу в части создания, совершенствования и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее функциональных и территориальных подсистем.

5.2. Проанализировать ресурсообеспеченность и эффективность использования финансовых и материальных ресурсов, направляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления на создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности

органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий.

5.3. Проанализировать эффективность функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее функциональных и территориальных подсистем с точки зрения достоверности (качества) мониторинга, своевременности координации и управления силами и средствами единой системы при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

**6. Проверяемый период деятельности:** 2011 год и истекший период 2012 года.

**7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки.**

Стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями, происшествиями на воде, пожарами, а также техногенные аварии являются основными источниками чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для жизнедеятельности человека, стабильного экономического роста и, как следствие, для устойчивого развития и национальной безопасности России.

Основной задачей деятельности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является обеспечение безопасности населения и территорий и устойчивого социально-экономического развития государства.

**8. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.**

**8.1. Проанализировать нормативно-правовую базу в части создания, совершенствования и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее функциональных и территориальных подсистем.**

Имеющаяся в Российской Федерации законодательная и нормативная правовая база в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяет основные направления государственной политики в данной области.

Развитие и совершенствование законодательства и нормативного регулирования в сфере предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидации их последствий осуществляется в соответствии с Основами государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 4 декабря 2003 г. № Пр-2194, Основами государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 4 декабря 2003 г. № Пр-2196 и Основами государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 15 ноября 2011 г. № Пр-3400.

Федеральным законом от 11 ноября 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определены общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения, земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов

производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В целях выполнения задач, предусмотренных указанным законом, создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС, единая система).

Положение, определяющее порядок организации и функционирования, а также перечень функциональных подсистем единой системы, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Функциональные подсистемы единой системы создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями для проведения непосредственной работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, по согласованию с МЧС России.

МЧС России, являясь в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в 2011 – 2012 годах инициировал принятие более 40 федеральных законов, 19 указов Президента Российской Федерации, 65 постановлений и распоряжений

Правительства Российской Федерации, а также ряд приказов федеральных органов исполнительной власти, относящихся к рассматриваемой сфере.

В результате конкретизированы и расширены основные задачи РСЧС, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по обеспечению охраны жизни, здоровья и имущества граждан при пользовании водными объектами, а также права и обязанности граждан Российской Федерации в этой сфере.

В соответствии с нормами федерального законодательства в субъектах Российской Федерации продолжалась работа по совершенствованию нормативной правовой базы. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации только в 2011 году было принято более 2 000 нормативных правовых актов, из которых более 10 % составили законы регионального уровня.

К основным направлениям правового регулирования в субъектах Российской Федерации в 2011 – 2012 годах относятся общие вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера по формированию (созданию), подготовке и поддержанию в готовности органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; подготовке населения к действиям в условиях производственных аварий и стихийных бедствий; совершенствованию и созданию системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований.

Вместе с тем, несмотря на достаточно активную нормотворческую деятельность, сохраняющиеся диспропорции в нормативно-правовых актах, регламентирующих вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, являются помехой в совершенствовании практической деятельности по борьбе с такими угрозами. Так, организация оповещения и эвакуация населения лежат

в основе идеологии гражданской защиты, однако исполнение этих функций имеет разное правовое регулирование.

В настоящее время проводится работа по выработке стратегии действий государства (государственных служб) по выявлению актуальных угроз и формированию адекватной политики.

В 2011 году сформирована архитектура системы антикризисного управления, организационно-техническую основу которой составляют ЦУКС территориальных органов МЧС России, органы повседневного управления федеральных органов исполнительной власти, единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований и дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

В целях развития единой системы наряду с созданием в составе МЧС России Национального центра управления в кризисных ситуациях (НЦУКС), деятельность которого регламентирована постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794, в ряде федеральных органов исполнительной власти созданы и функционируют ситуационные центры, системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обеспечивающие защищенность объектов и населения от угроз техногенного и природного характера, а также вызванных проявлениями терроризма.

В ходе функционирования НЦУКС, являющегося центральным элементом повседневного управления РСЧС, выявились проблемы межведомственного взаимодействия.

Положениями о функциональных подсистемах РСЧС, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, согласованных с МЧС России, определен порядок взаимодействия ведомственных функциональных подсистем РСЧС с МЧС России, в зависимости от выполняемых ими функций. Поскольку порядок для каждого ведомства имеет свои характерные признаки и не является универсальным, снижается эффективность мониторинга, а также оперативность и качество решаемых задач.

В проверяемом периоде проводились работы по совершенствованию деятельности функциональных подсистем РСЧС. Постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 48 и № 50, от 31 марта 2011 г. № 226 были скорректированы и оптимизированы сферы ответственности Минприроды России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Минсельхоза России, Рослесхоза и Минэнерго России в соответствии с их компетенцией.

В рамках осуществления методического обеспечения деятельности функциональных подсистем РСЧС МЧС России были разработаны и направлены в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти нормативно-методические документы по критериям оценки эффективности действий сил и средств функциональных подсистем при ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также готовности функциональных подсистем РСЧС к функционированию и выполнению возложенных на них задач; а также методические рекомендации федеральным органам исполнительной власти по созданию интегрированных систем управления функциональными подсистемами и звеньями РСЧС.

Следует отметить, что в Перечень создаваемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями функциональных подсистем единой системы, входит среди прочих функциональная подсистема Минрегиона России в части защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий; предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Минрегиона России.

В вопросах предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидации их последствий функции Минрегиона России состоят в выработке и реализации

государственной политики и нормативном правовом регулировании в сфере административно-территориального устройства Российской Федерации, градостроительства в части территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, позволяющего исключить или минимизировать угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций и обеспечить максимально возможное снижение размера ущерба и потерь.

Подобный подход к вопросам учета в градостроительной деятельности рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера предусмотрен законодательством и в отношении муниципальных образований: в муниципальных районах разрабатываются схемы территориального планирования, в городских округах, городских и сельских поселениях – генеральные планы.

Порядок подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования определен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 198.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № ВП-П16-3168 Минрегионом России проводится ежеквартальный мониторинг подготовки документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По состоянию на 1 ноября 2012 года не утверждены схемы территориального планирования в 11 субъектах Российской Федерации. На уровне муниципальных районов - утверждены в 1 118 из 1 820 муниципальных районов, в стадии согласования и утверждения – в 499, не разработаны – в 203.

В 364 из 516 городских округов разработаны и утверждены генеральные планы, в 114 - находятся на стадии согласования и утверждения, в 38 – не разработаны.

В 862 из 1 709 городских поселений генеральные планы утверждены, в 418 – на стадии согласования, в 429 – не разработаны.

В 5 085 из 18 784 сельских поселений генеральные планы утверждены, в 2 830 – принято решение об отсутствии необходимости подготовки генеральных планов, в 8 000 – не разработаны.

В нарушение пункта 24 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2425-р, Минрегионом России не разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории)».

Приказ Минрегиона России от 8 ноября 2006 г. № 129, которым утверждено Положение о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Росстроя, и Положение о функциональной подсистеме защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий, требует корректировки в части приведения в соответствие с действующим законодательством. Кроме того, Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, представляющая собой координационный орган единой системы на федеральном уровне, в Минрегионе России не создана.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 958 «О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» регулируется информационное обеспечение единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований.

Всего на территории Российской Федерации в 2 286 муниципальных образованиях создано 2 279 единых дежурно-диспетчерских служб, или 99,7 % от общего количества.

Указом Президентом Российской Федерации от 16 ноября 2012 г. № 1522 Правительству Российской Федерации предписано создать до 1 января 2014 года комплексную систему экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что имеющаяся нормативная правовая база в сфере предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидации их последствий, включая межведомственные и внутриведомственные нормативные правовые документы, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти, является достаточно полной.

Вместе с тем, с учетом внесенных в течение 2011 – 2012 годов изменений и дополнений в ряд законодательных актов Российской Федерации, относящихся к сфере предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на катастрофы и ликвидации их последствий, существует необходимость активизации работы по совершенствованию имеющейся нормативной правовой базы, в части:

функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и уровней реагирования на чрезвычайные ситуации;

организации оповещения и эвакуации населения;

обеспечения безопасности людей на водных объектах и повышения мер безопасности на базах для стоянок маломерных судов;

регламентирования общественных отношений, связанных с созданием подразделений пожарной охраны на объектах с пожароопасными и взрывопожароопасными технологическими процессами производств, а также объектах, критически важных для национальной безопасности;

приведения положений о функциональных подсистемах, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в соответствие с требованиями законодательства, регламентирующего правоотношения в рассматриваемой сфере.

**8.2. Проанализировать ресурсообеспеченность и эффективность использования финансовых и материальных ресурсов, направляемых**

**органами государственной власти, органами местного самоуправления на создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий.**

На создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий в проверяемом периоде направлялись средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также привлекались внебюджетные средства.

Финансовое обеспечение функционирования анализируемой системы в 2011 - 2012 годах за счет всех источников характеризуется следующими показателями.

<b>ПОКАЗАТЕЛИ</b>	<b>2011 год</b> (млн. рублей)	<b>в % к</b> <b>2010</b> <b>году</b>	<b>2012 год<sup>1</sup></b> (млн. рублей)	<b>в % к</b> <b>2011 году</b>	<b>9 мес. 2012 г.</b> (млн. рублей)
<b>ВСЕГО СРЕДСТВ</b>	<b>391 942,4</b>	<b>118,5</b>	<b>429 265,1</b>	<b>109,5</b>	<b>262 795,8</b>
Средства федерального бюджета	278 888,2	120,9	306 772,9	110,0	196 457,6
Средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	93 715,9	109,3	108 780,3	116,1	60 380,5
Внебюджетные средства	19 338,3	134,8	13 711,9	70,9	5 957,7

Темп роста финансового обеспечения за счет всех источников за последние два года составил 129,8 %, при этом рост объема средств федерального бюджета (133,0 %) превышал рост объемов средств бюджетов субъектов (126,9 %) в связи со снижением доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов из-за последствий финансового кризиса, а также низким уровнем инвестиционной активности частных предприятий.

Из федерального бюджета направляется практически в 3 раза больше средств, чем из бюджетов субъектов Российской Федерации. Это связано с

<sup>1</sup> Предусмотренные бюджетные ассигнования

выполнением возложенных на федеральные органы исполнительной власти полномочий, требующих значительных финансовых ресурсов на совершенствование функциональных систем РСЧС, больших инвестиций в капитальные вложения и научные разработки.

Кроме того, отдельные субъекты Российской Федерации (Тамбовская, Калининградская, Пензенская, Липецкая, Магаданская области, республики Ингушетия, Калмыкия, Тыва, Северная Осетия-Алания, Ненецкий автономный округ) не планировали и не направляли средства на обеспечение пожарной безопасности и защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, несмотря на то, что выполнение этих полномочий на них возложено статьей 72 Конституции Российской Федерации и федеральными законами «О пожарной безопасности» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В 2012 году имело место уменьшение привлекаемых внебюджетных средств. Это обусловлено принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (пункт 7 статьи 33), в соответствии с которым положения статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части зачисления в федеральный бюджет доходов от оказания федеральными казенными учреждениями платных услуг и осуществления иной приносящей доход деятельности применяются с 1 января 2012 года.

Федеральными органами исполнительной власти на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданскую оборону и обеспечение пожарной безопасности, а также на содержание государственного материального резерва были израсходованы средства федерального бюджета в 2011 году в сумме 192 352,9 млн. рублей, в 2012 году предусмотрены ассигнования в сумме 204 763,6 млн. рублей, из которых за 9 месяцев 2012 года израсходовано 133 740,0 млн. рублей.

На выполнение мероприятий по созданию и функционированию системы предупреждения, материально-техническому оснащению сил экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в рамках реализации семи федеральных целевых программ было израсходовано в 2011 году 38 873,2 млн. рублей средств федерального бюджета, в 2012 году предусмотрены ассигнования в сумме 49 791,0 млн. рублей, за 9 месяцев 2012 года израсходовано 23 110,1 млн. рублей, или 46,4 %.

Следует отметить, что размеры ассигнований, утвержденные сводной бюджетной росписью, ниже объемов финансирования, предусмотренных федеральными целевыми программами в соответствии решениями Правительства Российской Федерации. Так, в 2011 году бюджетные ассигнования, утвержденные бюджетной росписью, составили 99,3 % от предусмотренных ФЦП объемов финансирования, в 2012 году – 99,5 %.

В общем объеме средств федерального бюджета, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий, доля средств, предусмотренных программно-целевым методом, в 2011 году составила 12,2 %, в 2012 году – 16,0 %. Это позволило повысить прозрачность и результативность использования бюджетных средств.

Всего по федеральным целевым программам для развития, дооснащения и реконструкции ЦУКС территориальных органов МЧС России в 2011 году выделено 985,1 млн. рублей, по региональным программам – 200,4 млн. рублей. В 2012 году для продолжения строительства и оснащения ЦУКС территориальных органов МЧС России запланированы средства федерального бюджета в сумме 440,7 млн. рублей, по региональным программам - 640,5 млн. рублей.

По итогам 2011 года были нарушены предусмотренные Перечнем строек и объектов для федеральных государственных нужд сроки оформления

разрешения на ввод в эксплуатацию по 53 объектам с объемом капитальных вложений 3 658,8 млн. рублей.

Несвоевременный ввод в эксплуатацию объектов снижает эффективность инвестиций, не позволяет своевременно использовать объекты по их назначению, а также повышать социальную защищенность сотрудников МЧС России.

По итогам 2011 года большинством государственных заказчиков выполнены в полном объеме запланированные программные мероприятия, при этом полученные результаты позволили решить установленные Правительством Российской Федерации задачи на 2011 год, а также достичь большинства плановых значений целевых индикаторов и показателей эффективности.

Удалось достичь уровня обеспеченности подразделений МЧС России основной пожарной техникой до 91 %, специальной пожарной техникой - 64 %, средствами индивидуальной защиты органов дыхания - 64 %, гидравлическим аварийно-спасательным инструментом - 43 %, средствами связи - 64,8 %.

Вместе с тем недостаточный уровень обеспеченности техникой и снаряжением в отдельных субъектах Российской Федерации является одной из причин превышения оперативного времени реагирования на пожары в данных регионах относительно среднероссийского показателя.

Все ЦУКС территориальных органов МЧС России, являющиеся органами повседневного управления единой системы на региональном и межрегиональном уровне, оснащены средствами связи городской и ведомственной цифровой телефонной сети, оборудованы автоматизированными рабочими местами в соответствии со штатной потребностью.

Широко используются специальные базы данных и профилированные программные продукты (программное обеспечение).

Всего в системе МЧС России используется 60 различных информационных автоматизированных систем, которые позволяют сократить

время на подготовку и принятие управленческих решений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем отмечается недостаточное финансирование системы гидрометеорологического обеспечения, которое привело к сокращению штатной численности специалистов, снижению уровня обеспеченности оборудованием и приборами, что впоследствии может привести к снижению уровня достоверности прогнозов ввиду резкого уменьшения объемов первичной информации и ухудшения ее качества.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» одной из основных задач Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

На федеральном уровне в соответствии со статьей 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации создан резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий предусмотрен на 2011 год в объеме 8 000,0 млн. рублей, на 2012 год – 10 000,0 млн. рублей. Приняты решения о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2011 году в сумме 7 856,3 млн. рублей, за 9 месяцев 2012 года - 7 626,9 млн. рублей.

В субъектах Российской Федерации формировались финансовые резервы, объемы накоплений которых в 2011 году составили 34 947,6 млн. рублей, в 2012 году – 72 577,0 млн. рублей.

Несмотря на значительные темпы роста в целом по России, во многих субъектах Российской Федерации объем резервов финансовых ресурсов, приходящийся на душу населения, является неоправданно низким. Так, в 2012 году в 2-х субъектах Российской Федерации размер резервов финансовых ресурсов на одного человека составляет менее 10 рублей (Приморский и Хабаровский край, имеющие уровень уязвимости к природным источникам чрезвычайных ситуаций выше среднего по России), в 15 субъектах Российской Федерации - от 10 до 30 рублей, в 33 субъектах Российской Федерации - от 30 до 100 рублей, в 32 субъектах Российской Федерации - свыше 100 рублей. Это может негативно сказаться на своевременности проведения мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

В 2011 году субъектами Российской Федерации на проведение противопаводковых и противопожарных мероприятий, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, оказание материальной помощи пострадавшему населению и другие цели израсходовано из резервных фондов субъектов 6 761,6 млн. рублей, за 9 месяцев 2012 года – 7 407,7 млн. рублей.

В целом финансирование мероприятий по определенному законодательством перечню работ позволило обеспечить социальную поддержку пострадавших граждан, снизить социально-экономическую напряженность и стабилизировать функционирование систем первоочередного жизнеобеспечения в пострадавших субъектах Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации созданы резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, общий объем которых в 2011 году составил 11 907,2 млн. рублей. На 2012 год планировались накопления в объеме 13 662,1 млн. рублей, фактическое наличие по состоянию на 1 октября 2012 года – 11 785,6 млн. рублей.

Сокращение объемов материальных ресурсов произошло в Сибирском, Уральском, Северо-Западном и Северо-Кавказском федеральных округах в

связи с использованием ресурсов при ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Московская область не создавала резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, несмотря на то, что это предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340.

Доля резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, приходящаяся на душу населения, в среднем по Российской Федерации сократилась: в 2011 году составляла 83,32 рубля, в 2012 году – 82,38 рубля.

Объем резервов материальных ресурсов в расчете на душу населения накоплен в размере до 10 рублей в 6 субъектах Российской Федерации, от 10 до 30 рублей – в 24 субъектах Российской Федерации, от 30 до 100 рублей - в 33 субъектах Российской Федерации и свыше 100 рублей – в 19 субъектах Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации объем материальных ресурсов, приходящийся на душу населения, является низким; номенклатура и объемы материальных резервов зачастую определяются без учета степени риска территорий и происходящих чрезвычайных ситуаций; недостаточно накапливаются материальные ресурсы для первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения; требует приведения в соответствие с федеральным законодательством нормативная правовая база в ряде субъектов Российской Федерации; не планируются и не выделяются средства из бюджетов субъектов Российской Федерации на закупку ресурсов в резервы.

Недостаточные объемы резервов для ликвидации чрезвычайных ситуаций или их отсутствие не позволяют в полном объеме принимать меры по оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации, по уменьшению масштабов их последствий, устранению непосредственной опасности для

людей при решении основной задачи по спасению и организации первоочередного жизнеобеспечения пострадавших.

На оказание социальной помощи гражданам в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», а также федеральными законами от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» и от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» было направлено в 2011 году 39 806,6 млн. рублей (114,3 % к 2010 году), на 2012 год предусмотрено 41 821,4 млн. рублей (105,1 % к 2011 году), из которых за 9 месяцев 2012 года перечислено гражданам 31 980,6 млн. рублей.

На защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданскую оборону и на обеспечение пожарной безопасности за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации было израсходовано в 2011 году 66 608,7 млн. рублей, за 9 месяцев 2012 года - 47 917,0 млн. рублей.

Кроме этого в рамках реализации мероприятий семи федеральных целевых программ государственными заказчиками в 2011 году были привлечены средства бюджетов субъектов и местных бюджетов в сумме 27 107,3 млн. рублей (или 93,3 % от предусмотренного федеральными целевыми программами объема средств), за 9 месяцев 2012 года для выполнения программных мероприятий были привлечены средства в сумме 12 463,5 млн. рублей (43,5 % от объема средств, предусмотренных на 2012 год).

При этом следует отметить, что в 32 регионах реализуются только мероприятия программ по обеспечению пожарной безопасности, реализация иных программ не осуществляется.

Внебюджетные средства, полученные в основном за оказание услуг в области пожарной безопасности на договорной основе, за выполнение работ в области мониторинга экологической обстановки аварийно-спасательными службами, от платной образовательной деятельности, израсходованы МЧС России в 2011 году в сумме 3 595,1 млн. рублей на мероприятия, предусмотренные ФЦП. В 2012 году доходы от оказания федеральными казенными учреждениями платных услуг и осуществления иной приносящей доход деятельности зачислялись в федеральный бюджет.

Кроме этого, внебюджетные средства привлекались государственными заказчиками при реализации мероприятий в рамках семи федеральных целевых программ. В 2011 году было привлечено 15 743,2 млн. рублей (или 98,5 % от предусмотренного объема средств), за 9 месяцев 2012 года для выполнения программных мероприятий были привлечены средства из внебюджетных источников в сумме 13 711,9 млн. рублей (43,4 % от объема средств, предусмотренных федеральными целевыми программами на 2012 год).

Проведенный анализ достижения целевых индикаторов и показателей эффективности реализации федеральных целевых программ показал, что в 2011 году из 50 целевых индикаторов и показателей в полном объеме достигнуты 42, или 84 %, что свидетельствует о недостаточно эффективном расходовании средств федерального бюджета и привлеченных средств бюджетов субъектов и внебюджетных средств.

Наметившееся по состоянию на 1 октября 2012 года отставание в исполнении государственными заказчиками принятых обязательств по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средств внебюджетных источников может привести

к не выполнению установленных Правительством Российской Федерации заданий 2012 года.

Анализ общего объема средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, показал, что в среднем по России на 1 жителя приходится 1 085 рублей. Среднероссийский показатель превышен в 2 и более раз в 13 субъектах. Вместе с тем показатель ниже среднероссийского имеет место в 52 субъектах, на социально-экономическое развитие которых существенно влияет ограниченность бюджетных ресурсов. Кроме того, направление бюджетных средств на реализацию полномочий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций не всегда рассматривается как одна из приоритетных задач органов власти субъектов Российской Федерации.

В целом финансовое обеспечение модернизации и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в 2011 - 2012 годах позволило обеспечить дальнейшее совершенствование системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

**8.3. Проанализировать эффективность функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее функциональных и территориальных подсистем с точки зрения достоверности (качества) мониторинга, своевременности координации и управления силами и средствами единой системы при ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.**

В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794, Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и катастроф, эффективность мер, принимаемых по минимизации людских и материальных потерь, действенность мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций напрямую зависят от оперативного реагирования сил и средств МЧС России, функциональных и территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

На каждом уровне единой системы созданы координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координационными органами единой системы являются:

на федеральном уровне - Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

на региональном уровне (в пределах территории субъекта Российской Федерации) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

на объектовом уровне - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

На межрегиональном уровне координацию деятельности и организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Постоянно действующими органами управления Единой системы являются:

на федеральном уровне – МЧС России, подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

на межрегиональном уровне – региональные центры МЧС России;

на региональном уровне - главные управления МЧС России;

на муниципальном уровне - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

на объектовом уровне - структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Важнейшим элементом созданной и действующей РСЧС является ее оперативная составляющая - система антикризисного управления в чрезвычайных ситуациях, которая включает органы повседневного управления Единой системы:

на федеральном уровне – Национальный центр управления в кризисных ситуациях (далее – НЦУКС), центры управления в кризисных ситуациях (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

на межрегиональном уровне – центры управления в кризисных ситуациях (ЦУКС) региональных центров (создано 8 межрегиональных ЦУКС в федеральных округах);

на региональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях (ЦУКС) главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, информационные центры (создан 81 региональный ЦУКС в субъектах Российской Федерации, за исключением Чукотского и Ненецкого автономных округов<sup>2</sup>), дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

на муниципальном уровне – единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

на объектовом уровне – дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Основу единого информационного пространства системы антикризисного управления составляет 131 участник межведомственного информационного обмена: федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, органы государственного надзора, федеральные службы, агентства и госкорпорации.

---

<sup>2</sup> Ввиду малой численности населения и отсутствия потенциально опасных объектов на указанных территориях автономных округов по решению начальников ГУ МЧС России и руководителей данных округов создание ЦУКС принято считать нецелесообразным.

ЦУКС территориальных органов МЧС России для организации взаимодействия с функциональными и территориальными подсистемами РСЧС по информационному взаимодействию в 2012 году заключено 3 052 соглашения.

К силам и средствам Единой системы относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В состав сил и средств каждого уровня РСЧС входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации.

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также всех видов пожарной охраны осуществляет в установленном порядке МЧС России.

РСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем и действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. Организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определены положениями о них, которые утверждены органами исполнительной власти.

В целях эффективного функционирования РСЧС в ее составе созданы и действуют 45 функциональных подсистем (в 2011 году – 44), формируемых федеральными органами исполнительной власти и Госкорпорацией «Росатом».

Функциональная подсистема «Мониторинг, лабораторный контроль и прогнозирование чрезвычайных ситуаций» обеспечивает организацию и проведение работ по заблаговременному выявлению и прогнозированию чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера и источников их возникновения.

На территории Российской Федерации в 82 субъектах созданы и действуют территориальные центры (отделы) мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

В рамках функциональной подсистемы «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации», действующей на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях, осуществляется ведение реестра подводных потенциально опасных объектов, а также контроль за декларированием безопасности таких объектов их собственниками.

Функциональная подсистема «Всероссийская служба медицины катастроф» Минздравсоцразвития России имеет федеральный межрегиональный, региональный муниципальный, объектовый уровни и включает 82 территориальных центра медицины катастроф.

В целях оперативности выполнения мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций 63 центра медицины катастроф субъектов Российской Федерации функционируют в системе единой дежурно-диспетчерской службы, что значительно сокращает время реагирования службы медицины катастроф на чрезвычайные ситуации.

В течение 2011 года специалисты службы медицины катастроф приняли участие в ликвидации медико-санитарных последствий свыше 5 тысяч

чрезвычайных ситуаций, из них 4,9 тыс. техногенных и 13 природных, и медицинская помощь была оказана 13 385 пострадавшим.

В системе Минприроды России создано и функционирует пять функциональных подсистем РСЧС.

Так, функциональная подсистема «Наблюдения, оценки и прогноза опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлений и загрязнения окружающей среды» (ФП РСЧС – ШТОРМ) осуществляет обнаружение и прогнозирование опасных гидрометеорологических явлений, оперативное оповещение органов управления РСЧС, органов государственного и местного управления, организаций и населения (через СМИ) об опасных явлениях.

По данным Росгидромета в 2011 году его учреждениями было выпущено более 1 800 штормовых предупреждений об опасных гидрометеорологических явлений, которые имели оправдываемость 91 %, в 2012 году - более 1 770 штормовых предупреждений (оправдываемость – 93 %).

Заблаговременность предупреждений составила, в основном, от 3 часов до нескольких суток, что позволяло принимать превентивные меры по уменьшению возможного ущерба.

Функциональная подсистема «Предупреждения о цунами» выполняет задачи по предупреждению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и населения Дальневосточного региона об угрозе цунами. Силы и средства данной подсистемы включают центры цунами, морские гидрометеостанции и посты Росгидромета, сейсмические станции Геофизической службы РАН, организации Мининформсвязи России.

Готовность данной подсистемы к действиям по назначению была проверена в условиях сильного землетрясения 11 марта 2011 года в Тихом океане неподалеку от побережья Японии (эпицентр землетрясения находился в 373 км северо-восточнее г. Токио, его очаг залегал на глубине 24 км, магнитуда землетрясения – 8,9). В условиях тревоги 11 марта 2011 года специалисты всех

центров на основе имеющихся в их распоряжении технических, измерительных и информационных средств выполнили адекватную оценку складывающейся ситуации и приняли решения, позволившие избежать возможного ущерба от цунами.

Подсистема «Противопаводковые мероприятия и безопасность гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Росводресурсов» действует в целях предупреждения и предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с вредным воздействием паводковых вод, минимизации ущербов от такого воздействия, обеспечения безопасности и безаварийной эксплуатации водохозяйственных объектов, гидротехнических сооружений и их комплексов.

Государственный мониторинг поверхностных водных объектов в системе Росводресурсов проводят 37 аккредитованных гидрохимических лабораторий подведомственных организаций в соответствии с программами мониторинга на 844 створах гидрохимических наблюдений.

Наблюдения за состоянием дна, берегов, состоянием и режимом использования водоохраных зон и изменениями морфометрических особенностей водных объектов из 83 субъектов Российской Федерации велись 52 субъектами Российской Федерации (62,6 %).

До настоящего момента Минприроды России не утверждены Методические указания и инструктивные материалы по вопросам осуществления мониторинга, несмотря на то, что это предусмотрено пунктом 8 постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» (в редакции постановления Правительства от 13.07.2011 № 572). Данное положение дел затрудняет принятие управленческих решений в целях уменьшения негативных последствий изменения состояния водных объектов.

В нарушение требований статьи 30 Водного кодекса Российской Федерации и Положения об осуществлении государственного мониторинга

водных объектов предложения в Минприроды России по устранению выявленных в результате проведенного мониторинга недостатков и нарушений не вносились; меры по их устранению не принимались. Кроме того, данные, включенные в Государственный водный реестр, являются неполными и недостоверными. Таким образом, проводимые мероприятия по мониторингу водных объектов не дают необходимого эффекта.

Кроме того, в соответствии со статьями 24, 33 и 35 Водного кодекса Российской Федерации в 2009 – 2011 годах Росводресурсами велась разработка проектов нормативов допустимого воздействия (далее – НДВ) на водные объекты и проектов схем комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО, Схемы), которые являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.

Согласно мероприятиям и внутренним приказам Росводресурсов до 2014 года должны быть разработаны и завершены НДВ и СКИОВО для всех 152 гидрографических единиц речных бассейнов. Однако по состоянию на 1 января 2012 года утверждено только 4 НДВ из 152 и ни одного СКИОВО.

Вместе с тем строительство объектов в границах речного бассейна без утвержденных НДВ и СКИОВО, а также привязки объектов к рассматриваемому речному бассейну может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций.

Учитывая частую повторяемость опасных гидрологических процессов целесообразно:

- внесение изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации в части ужесточения и конкретизации режимов хозяйственной деятельности в водоохранной зоне водных объектов и на периодически затапливаемой территории;

- введение прямых законодательных запретов на новую застройку паводкоопасных территорий муниципальных образований;

- развитие механизмов страхования от негативного воздействия вод по уже заселенным зонам с повышенной степенью риска;

- разработка первоочередных мероприятий по переселению жителей и рекультивации территорий населенных пунктов, в зоне затопления и подтопления, на субъектовом уровне;

- совершенствование оповещения населения об опасных гидрологических ситуациях и системы обучения населения поведению в чрезвычайных ситуациях.

В 2011 году произошло 17 чрезвычайных ситуаций, вызванных опасными гидрологическими явлениями, в которых пострадало 21 984 человека (погибших нет). По оперативным данным за 9 месяцев 2012 года произошло 26 чрезвычайных ситуаций, вызванных опасными гидрологическими явлениями, в которых пострадало 58 942 человек, в том числе 171 человек погиб.

Функциональная подсистема «Мониторинг состояния недр» предназначена для организации и проведения регулярных наблюдений за состоянием недр, прогнозирования их изменений под влиянием природных и техногенных факторов, действует на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях и включает федеральный центр, 7 региональных центров, 77 территориальных центров государственного мониторинга состояния недр.

Функциональная подсистема «Предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) топливно-энергетического комплекса, находящихся в ведении Минэнерго России», действует на федеральном, отраслевом и объектовом уровнях. В состав сил в организациях (на предприятиях, объектах) ТЭК, исходя из возложенных на них задач, входят линейно-эксплуатационные службы, аварийно-восстановительные поезда, ремонтные бригады и иные службы и формирования.

Функциональные подсистемы РСЧС «Контроля за химическими опасными и взрывопожароопасными объектами», «Контроля за ядерно- и радиационно опасными объектами», переданные согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2011 г. № 48 от Минприроды России Ростехнадзору, предназначены для организации и осуществления государственного регулирования надзора и контроля с целью предотвращения аварий техногенного характера на территории Российской Федерации.

Созданная единая система позволила начать переход на управление рисками чрезвычайных ситуаций на базе новых информационных технологий и более чем в 2,5 раза повысить оперативность и эффективность реагирования в чрезвычайных ситуациях. Высокая эффективность новой системы управления в кризисных ситуациях была показана в ходе ликвидации последствий аварии на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 году, природных пожаров на территории Российской Федерации в 2010 году, аварии теплохода «Булгария» в 2011 году и других крупных чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем, для повышения эффективности управления рисками чрезвычайных ситуаций необходимо дальнейшее развитие инфраструктуры новых информационных технологий управления рисками на территории всей страны во всех субъектах Российской Федерации.

Для информационной поддержки работы оперативных дежурных смен РСЧС в условиях повседневной деятельности, при угрозах или фактах чрезвычайных ситуаций в 2011 - 2012 годах продолжалась работа по разработке и корректировке паспортов территорий административно – территориальных единиц Российской Федерации, использующихся как база данных.

Разработаны паспорта территорий 8 федеральных округов, 83 субъектов Российской Федерации. Имеют паспорта безопасности 99,0 % муниципальных образований, 98 % опасных объектов (КВО, ПОО, ОПО).

В целях подготовки паспортов территорий, как единого информационного ресурса для федеральных органов исполнительной власти, совместно с Минприроды разработаны и внедрены 140 паспортов на особо охраняемые природные территории федерального значения, продолжена совместная работа с Росгидрометом и Минтранс России по подготовке паспортов безопасности объектов транспортной инфраструктуры.

Региональными центрами и главными управлениями МЧС России продолжена работа по формированию базы данных трехмерных моделей потенциально опасных объектов и объектов с массовым пребыванием людей.

По состоянию на 1 января 2012 года создано 11 546 (92 %) моделей потенциально опасных объектов, на объекты с массовым пребыванием людей из 118 488 объектов создано 14 935 (11 %) моделей<sup>3</sup>.

Особый статус в Единой системе имеет созданная система оповещения населения, которая включает организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления, сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и населения на всех уровнях: федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектом.

В Российской Федерации функционирует одна федеральная, 7 межрегиональных (в границах федеральных округов), 83 региональных (в границах субъектов Российской Федерации) централизованных автоматизированных систем оповещения, а также местные (в границах муниципальных образований) и локальные (в районах размещения потенциально опасных объектов) системы оповещения.

---

<sup>3</sup> Данные за 2012 год будут получены МЧС России при подготовке ежегодного Государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Федеральная и межрегиональные системы оповещения готовы к использованию по назначению.

В 2012 году среднее время прохождения информации в функциональных подсистемах РСЧС составило 11 минут (в 2011 году - 14 минут, в 2010 году – 16 минут), среднее время реагирования сил и средств функциональных подсистем РСЧС – 14 минут (в 2011 году - 15 минут, в 2010 году – 16 минут).

Действующие региональные системы обеспечивают оповещение 86,9 % населения.

Вместе с тем существует ряд общих проблемных вопросов в обеспечении готовности региональных систем оповещения населения, в том числе:

технические средства оповещения выработали установленные сроки эксплуатации и не обеспечивают надежный прием и передачу сигналов и информации оповещения;

низкий охват сельского населения сетью электросирен, не позволяющий своевременно привлечь внимание к электронным средствам массовой информации для прослушивания информации оповещения;

отсутствие автоматизированного режима передачи сигналов и информации;

нарушения установленного порядка реконструкции, ввода в эксплуатацию и поддержания в готовности региональных систем оповещения населения, повлекшего за собой снижение готовности и утрату технических средств оповещения (в 2011 году ограниченно готовы к использованию системы оповещения в 33 субъектах Российской Федерации, в 2012 году - в 40).

Так, например, региональная автоматизированная система централизованного оповещения Краснодарского края РАСЦО П-160 была создана в 1985 году и является не только морально устаревшей, но и имеет крайне ограниченные возможности по всестороннему оповещению населения края. Наряду с этим в ряде населенных пунктов края отсутствует зона покрытия сотовой связи. Все вышесказанное повлияло на запоздалое получение, а то и

вовсе не получение информации жителями Крымска о возникшей чрезвычайной ситуации.

Кроме того, финансирование работ по реконструкции региональных систем оповещения органами исполнительной власти в 43 субъектах Российской Федерации за последние два года не осуществлялось или осуществлялось в крайне ограниченных объемах.

Как итог, наблюдается тревожная тенденция сокращения количества региональных систем оповещения, готовых к использованию по назначению: в 2009 году региональные системы оповещения были готовы к использованию в 57 (68,7 %) субъектах Российской Федерации, в 2010 году – в 54 субъектах (65,0 %), в 2011 году – только в 50 (60,2 %), в 2012 году – всего в 39 субъектах (47 %). По результатам проверок, проведенных в 2012 году, признаны не готовыми к использованию региональные системы оповещения в 4-х субъектах: Оренбургская и Саратовская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Кроме того, выявлено 8 056 недостающих электросирен для оповещения населения на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также 5 021 электросирена локальных систем оповещения потенциально опасных объектов.

В целях реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2003 г. № 1544-р мероприятия по реконструкции и обеспечению готовности действующих систем оповещения в 2011 году проводились в 37 субъектах Российской Федерации.

В соответствии с требованиями упомянутого распоряжения Правительства Российской Федерации работы по созданию локальных систем оповещения ПОО должны были быть завершены до 2010 года.

Однако работы по созданию локальных систем оповещения в районах размещения химически опасных объектов и гидросооружений не ведутся или ведутся недостаточными темпами в: Башкортостане, Мордовии, Чувашии и

Саха (Якутия), Кировской, Нижегородской, Самарской, Свердловской и Амурской областях, Пермском и Приморском краях.

Несмотря на увеличение на 12 % по сравнению с 2010 годом количества созданных в 2011 году локальных систем оповещения, доля ПОО, имеющих локальные системы оповещения, составила 70,2 % от общего количества ПОО, в 2012 году эта доля составила 75,9 %.

Из потенциально опасных объектов, не имеющих и не создающих локальные системы оповещения, 15,4 % объектов находится в ведении федеральных органов исполнительной власти и организаций Российской Федерации; 29,2 % - в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; 55,4 % - частные предприятия.

Кроме того следует отметить, что более 50 % гидротехнических сооружений (ГТС) имеют пониженный и неудовлетворительный уровень безопасности. Большое количество ГТС требует капитального ремонта или реконструкции, поскольку сроки эксплуатации основного количества ГТС превысили предельные сроки эксплуатации; декларации безопасности утверждены не для всех гидротехнических сооружений, представляющих потенциальную опасность. Среди объектов, отнесенных к разряду опасных, имеются бесхозные ГТС.

По состоянию на 1 января 2012 года на территории Российской Федерации бесхозными являлись 8 036 гидротехнических сооружений, или 21,6 % их общего числа. Наибольшее количество бесхозных ГТС находится на территории Центрального (42 %), Приволжского (26 %) и Южного (15 %) федеральных округов.

В 2011 году из 3046 организаций, эксплуатирующих гидротехнические сооружения, получили заключение о готовности к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случае аварий 292

организации (9,6 %), в 2012 году – из 2942 организаций получили заключение 254 (8,6 %).

Сложившаяся ситуация несет реальную угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций.

Развитие и функционирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций стало важным фактором по снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, по повышению эффективности мер, принимаемых органами государственной власти по реагированию на чрезвычайные ситуации, ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

За последние пять лет динамика снижения чрезвычайных ситуаций имеет устойчивую тенденцию: темпы снижения количества чрезвычайных ситуаций за 2009, 2010 и 2011 годы практически одинаковы и составили 16,7 %, 16,1 % и 17,5 % соответственно. Так, в 2011 году снижение количества чрезвычайных ситуаций наблюдается практически во всех федеральных округах. Например, в Северо-Западном федеральном округе - на 33,7 %, в Южном – на 29,2 %, в Уральском - на 20 %.

Одним из механизмов предупреждения чрезвычайных ситуаций является осуществление государственного надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Проверками в 2011 году было охвачено 26,6 % объектов, подлежащих государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и 29,4 % объектов, подлежащих государственному пожарному надзору, в истекшем периоде 2012 года – 30,6 % и 26,6 % соответственно.

Важным результатом работы государственного пожарного надзора является предотвращение пожаров на объектах с массовым пребыванием людей,

повышение защищенности общеобразовательных учреждений и социально значимых объектов с круглосуточным пребыванием людей.

В 2011 – 2012 годах пожаров, которые могли бы вызвать социальный резонанс в обществе, на объектах с массовым пребыванием людей не допущено.

Более 99 % школ к началу учебного года оборудовано системами пожарной сигнализации и оповещения людей при пожаре, свыше четверти школ обеспечено выводом сигнала о срабатывании пожарной сигнализации в подразделения пожарной охраны.

Количество объектов с круглосуточным пребыванием людей, эксплуатирующихся с нарушениями требований к системам пожарной автоматики, сокращено до 1 %, а с неудовлетворительным состоянием путей эвакуации – до 3,2 % (в 2011 году – 4 %). Количество объектов, на которых сигнал о срабатывании пожарной сигнализации выведен на пульт подразделения пожарной охраны, увеличилось до 52 % (в 2011 году – 45 %).

Количество населенных пунктов и садоводческих объединений с нарушением противопожарных разрывов до лесных участков в проверяемом периоде сокращено на 84 %, с отсутствием по периметру минерализованных полос – на 87 %, необорудованных системами оповещения – на 85 %. Благодаря принятым мерам населенные пункты и объекты экономики в 2011 году от природных пожаров не пострадали.

Эффективность функционирования РСЧС зависит от достоверности информации, получаемой от всех уровней системы.

Анализ представленной информации по статистической форме отчетности МЧС показал, что сводные статистические данные в отдельных случаях не включали данные, представленные территориальными управлениями МЧС России, что может привести к неверной оценке риска возникновения чрезвычайных ситуаций в конкретном регионе.

Проведенный анализ системы статистической отчетности МЧС России показал необходимость улучшения ее качества и уточнения алгоритма

составления и представления отчетности, особенно в части касающейся ущерба от чрезвычайных ситуаций муниципального и межрегионального уровня.

Таким образом, развитие Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, её функциональных и территориальных подсистем, реализация федеральных, областных и ведомственных целевых программ в части защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и снижения рисков их возникновения при всех имеющихся недостатках в целом обеспечивает в социальной сфере равные условия защищенности для всех социальных групп населения, повышение безопасности жизнедеятельности населения.

### **Исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации.**

По результатам контрольного мероприятия «Международный координированный аудит использования бюджетных средств на предотвращение и ликвидацию катастроф в 2010-2011 годах» в МЧС России было направлено представление Счетной палаты от 16 июля 2012 г. № 07-176/07-01.

В целях выполнения рекомендаций и замечаний, сделанных Счетной палатой Российской Федерации в ходе контрольных мероприятий, МЧС России разработан план мероприятий по устранению недостатков и проведена значительная работа по его выполнению.

Так, в территориальных органах МЧС России проведены мероприятия по приведению имеющейся номенклатуры материальных ресурсов резерва Министра, подлежащих накоплению, в соответствии с установленными нормами. Закупки материальных ресурсов, подлежащих накоплению в резерве Министра, организованы в соответствии с утвержденным планом закладки.

Внесены изменения в Инструкцию о порядке накопления, хранения, учета, использования и восстановления резерва материальных ресурсов МЧС России, утвержденной приказом МЧС России от 2 июля 1997 г. № 373, в соответствии с нормативами. Планируется осуществление в 2013 году научно-

исследовательской работы по разработке новой редакции указанной Инструкции.

Проведена значительная работа с органами власти субъектов Российской Федерации по регламентированию полномочий, относящихся к вопросам совместного ведения.

Приказом МЧС России от 4 августа 2011 г. № 419 утверждены уставы подразделений технической службы МЧС России, в которых определены виды приносящей доход деятельности. В МЧС России приняты меры по оптимизации деятельности обеспечивающих подразделений, а также по повышению эффективности деятельности юридических подразделений на всех уровнях.

Заключен государственный контракт с АНО «Союзэкспертиза» Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по проведению экспертизы начальных (максимальных) цен государственных контрактов.

В план научно-технической деятельности МЧС России включена разработка НИР по оценке состояния рынка и структуры продаж пожарно-спасательной и горноспасательной техники в России, проведение ценового анализа и разработка долгосрочного прогноза потребности в технике нового поколения, создаваемой в соответствии с действующими и перспективными типажам техники.

Разработаны методические рекомендации о порядке подготовки, оформления и получения нормативной документации при строительстве (реконструкции) объектов капитального строительства МЧС России.

Организована работа по своевременному перераспределению объемов финансирования по объектам, завершение выполнения обязательств по которым не может быть осуществлено в установленные сроки до конца 2012 года, в целях исключения случаев неправомерного авансирования работ.

В рамках системного контроля и управления строительством ведется пообъектный мониторинг выполнения строительно-монтажных работ.

Недостаточное ресурсное обеспечение РСЧС в регионах решается за счет восстановления доходного потенциала субъектов Российской Федерации.

Организована работа с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке комплекса организационно-правовых мероприятий, формированию бюджетов на 2013 - 2015 годы на реконструкцию и обеспечение готовности региональных систем оповещения, в том числе в рамках реализации целевых программ.

Совершенствуется система сбора, обработки и анализа получаемой информации.

Ведется целенаправленная нормотворческая деятельность.

Научно-техническая деятельность и внедрение ее результатов взяты на особый контроль руководства МЧС России. Утверждены ведомственными приказами Положение о научно-технической деятельности, единый тематический план НИОКР, порядок выделения субсидий на эти цели.

В связи с тем, что срок выполнения некоторых мероприятий плана МЧС России по устранению недостатков имеет длительный временной характер, их исполнение будет предметом проверок в ходе проводимых Счетной палатой контрольных мероприятий.

## **9. Выводы**

1. Имеющаяся нормативная правовая база в сфере предупреждения катастроф, готовности к ним, экстренного реагирования на произошедшие катастрофы и ликвидации их последствий, включая межведомственные и внутриведомственные нормативные правовые документы, регламентирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти, является достаточно полной и обеспечивает необходимые условия для решения указанных вопросов.

2. По состоянию на 1 ноября 2012 года не утверждены схемы территориального планирования 11 субъектов Российской Федерации, 702 муниципальных районов. Не утверждены генеральные планы 152 городских округов и 847 городских поселений. В 2 830 сельских поселениях

(15,1 %) органами местного самоуправления принято решение об отсутствии необходимости подготовки генеральных планов. Более чем в 8 000 сельских поселений работа по подготовке проектов генеральных планов не начата. Сложившаяся ситуация несет дополнительные риски застройки городских и сельских территорий без учета возможных угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

3. В нарушение пункта 24 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 2425-р, Минрегионом России не разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории)».

Приказ Минрегиона России от 8 ноября 2006 г. № 129 «Об утверждении положения о функциональной подсистеме предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах), находящихся в ведении и входящих в сферу деятельности Росстроя, и положения о функциональной подсистеме защиты городов, населенных пунктов от аварий, катастроф и стихийных бедствий» по ряду вопросов утратил актуальность и требует внесения соответствующих изменений.

4. На создание и функционирование системы предупреждения, поддержание в готовности органов управления, сил и средств, экстренное реагирование на произошедшие катастрофы и ликвидацию их последствий в анализируемом периоде направлялись средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также привлекались внебюджетные средства. В 2011 году было направлено 391 942,4 млн. рублей, в 2012 году предусмотрено 429 265,1 млн. рублей.

При этом из федерального бюджета направляется практически в 3 раза больше средств, чем из бюджетов субъектов Российской Федерации, поскольку отдельные субъекты Российской Федерации не планируют и не направляют средства на обеспечение пожарной безопасности и защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, несмотря на то, что выполнение этих полномочий на них возложено статьей 72 Конституции Российской Федерации и федеральными законами «О пожарной безопасности» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Кроме того, субъектами выделяются средства из своих бюджетов в качестве софинансирования федеральных целевых программ в объеме меньшем, чем было предусмотрено программами.

5. Недостаточный уровень обеспеченности техникой и снаряжением в отдельных субъектах Российской Федерации является одной из причин превышения оперативного времени реагирования на пожары в этих регионах относительно среднероссийского показателя.

6. Отмечается недостаточное финансирование системы гидрометеорологического обеспечения, которое ведет к сокращению штатной численности специалистов, снижению уровня обеспеченности оборудованием и приборами, в результате чего возникает вероятность потери достоверности прогнозов ввиду резкого уменьшения объемов первичной информации и ухудшения ее качества.

7. Несмотря на значительные темпы роста финансовых резервов и резервов материальных ресурсов в целом по России, во многих субъектах Российской Федерации объем резервов финансовых ресурсов и объем материальных ресурсов, приходящиеся на душу населения, является неоправданно низким. Эти обстоятельства могут негативно сказаться на своевременности проведения мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий. Кроме того, недостаточные объемы резервов для ликвидации чрезвычайных ситуаций или их отсутствие не позволяют в полном

объеме принимать меры по оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации, по уменьшению масштабов их последствий, устранению непосредственной опасности для людей при решении основной задачи по спасению и организации первоочередного жизнеобеспечения пострадавших.

8. Проведенный анализ достижения целевых индикаторов и показателей эффективности реализации федеральных целевых программ показал, что в 2011 году из 50 целевых индикаторов и показателей в полном объеме достигнуты 42, или 84 %, что свидетельствует о недостаточно эффективном расходовании средств федерального бюджета и привлеченных средств бюджетов субъектов и внебюджетных средств.

Наметившееся по состоянию на 1 октября 2012 года отставание в исполнении государственными заказчиками принятых обязательств по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средств внебюджетных источников может привести к не выполнению установленных Правительством Российской Федерации заданий 2012 года.

9. Минприроды России не утверждены Методические указания и инструктивные материалы по вопросам осуществления мониторинга, несмотря на то, что это предусмотрено пунктом 8 постановления Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» (в редакции постановления Правительства от 13.07.2011 № 572). Такое положение дел затрудняет принятие управленческих решений в целях уменьшения негативных последствий изменения состояния водных объектов.

10. В нарушение требований статьи 30 Водного кодекса Российской Федерации и Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов предложения по устранению выявленных в результате проведенного мониторинга недостатков и нарушений не вносились; меры по их устранению не принимались. Кроме того, данные, включенные в

Государственный водный реестр, являются неполными и недостоверными. Таким образом, проводимые мероприятия по мониторингу водных объектов не дают необходимого эффекта.

11. Согласно мероприятиям и внутренним приказам Росводресурса до 2014 года должны быть разработаны и завершены нормативы допустимого воздействия (НДВ) и схемы комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) для всех 152 гидрографических единиц речных бассейнов. Однако по состоянию на 1 января 2012 года утверждено только 4 НДВ из 152 и ни одного СКИОВО.

Вместе с тем строительство объектов в границах речного бассейна без утвержденных НДВ и СКИОВО, а также привязки объектов к рассматриваемому речному бассейну может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций. Реализация НДВ и СКИОВО должна упорядочить всю систему водопользования и обеспечить безопасное и рациональное использование водных ресурсов.

12. Учитывая частую повторяемость опасных гидрологических процессов целесообразно внесение изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации в части ужесточения и конкретизации режимов хозяйственной деятельности в водоохранной зоне водных объектов и на периодически затопляемой территории; введение прямых законодательных запретов на новую застройку паводкоопасных территорий муниципальных образований; развитие механизмов страхования от негативного воздействия вод по уже заселенным зонам с повышенной степенью риска; разработка первоочередных мероприятий по переселению жителей и рекультивации территорий населенных пунктов, в зоне затопления и подтопления, на субъектовом уровне; совершенствование оповещения населения об опасных гидрологических ситуациях и системы обучения населения поведению в чрезвычайных ситуациях.

13. Федеральная и межрегиональные системы оповещения готовы к использованию по назначению. Однако количество региональных систем оповещения, готовых к использованию, имеет тенденцию к сокращению: в 2010 году их количество уменьшилось на 3,7 %, в 2011 году - на 4,8 %, в 2012 году – на 13,2 %. В числе основных причин сложившейся ситуации следующее:

отсутствие или недостаточное финансирование работ по реконструкции региональных систем оповещения органами исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации;

технические средства оповещения выработали установленные сроки эксплуатации и не обеспечивают надежный прием и передачу сигналов и информации оповещения;

нарушения установленного порядка реконструкции, ввода в эксплуатацию и поддержания в готовности региональных систем оповещения населения, повлекшего за собой снижение готовности и утрату технических средств оповещения.

14. Проведенными в 2012 году проверками выявлено 8 056 недостающих электросирен для оповещения населения на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также 5 021 электросирена локальных систем оповещения потенциально опасных объектов.

15. В нарушение требований распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2003 г. № 1544-р в субъектах Российской Федерации не завершено до 2010 года создание локальных систем оповещения на потенциально опасных объектах (ПОО).

Доля ПОО, имеющих локальные системы оповещения, в 2011 году составила 70,2 % от общего количества ПОО, в 2012 году - 75,9 %.

16. Более 50 % гидротехнических сооружений (ГТС) имеют пониженный и неудовлетворительный уровень безопасности. Среди объектов, отнесенных к разряду опасных, имеются бесхозные ГТС.

По состоянию на 1 января 2012 года на территории Российской Федерации бесхозными являлись 8 036 гидротехнических сооружений, или 21,6 % их общего числа. Сложившаяся ситуация несет реальную угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций.

17. Доля организаций, эксплуатирующих гидротехнические сооружения и получивших заключение о готовности к локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случае аварий, от общего количества организаций, эксплуатирующих гидротехнические сооружения, в 2011 году составила 9,6 % (из 3046 организаций получили заключение 292), в 2012 году – 8,6 % (из 2942 организаций получили заключение 254).

#### **10. Предложения:**

По результатам контрольного мероприятия предлагается направить:

##### **1. Информационное письмо:**

Министру Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министру регионального развития Российской Федерации.

##### **2. Отчет о результатах контрольного мероприятия в:**

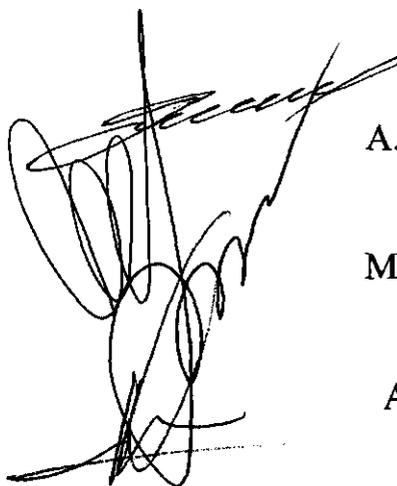
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор

Аудитор

Аудитор



А.И.Жданьков

М.В.Одинцов

А.В.Филипенко