

И У РЕЗЕРВА ЕСТЬ СВОИ РЕЗЕРВЫ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Иванович Жданьков

Как известно, одной из важнейших функций Российского государства выступает обеспечение безопасности страны от любого рода угроз. В их реестре далеко не последнюю строчку занимают *угрозы природного характера*, масштабы и разорительные последствия которых, к сожалению, неуклонно растут. Только в 2012 году в Российской Федерации было зарегистрировано 437 чрезвычайных ситуаций, что в 1,5 раза больше, чем в 2011 году. В них пострадало более 96 тыс. человек.

Вполне естественно, что это вызывает всё бóльшую озабоченность в обществе. Поэтому органы всех уровней власти Российской Федерации уделяют особое внимание проведению целенаправленной и последовательной государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, генерированных указанными угрозами.

Практика организации противодействия им свидетельствует о неопределенности места, времени и масштабов возникновения стихийного бедствия. Вытекающая отсюда очевидная необходимость немедленного реагирования на это событие и принятия мер по его ликвидации требует безотлагательного привлечения к аварийно-спасательным и другим неотложным работам большого объема трудовых, финансовых и материальных ресурсов. А это, в свою очередь, заставляет постоянно содержать резервы таких ресурсов, используемых в установленном законом порядке исключительно в интересах обеспечения ликвидации последствий возможных катаклизмов. Вот почему важным составным элементом функционирующей в стране Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются создаваемые в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 года №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» соответствующие резервы финансовых и материальных ресурсов.

Эти резервы, по сути дела, представляют собой запасы необходимых средств, подобные тем, которые испокон веков наши предки, исходя из своего житейского опыта и думая о будущем, формировали сверх текущих расходов, хранили и пополняли их для использования в случаях крайней надобности, при возникновении экстремальных ситуаций – голода, засухи, войны и т.п. Причем делали это в масштабах не только семьи или поселения, но и государства. В последнем случае достаточно напомнить об учреждении так называемых житных приказов и входящих в их систему житных дворов в XV веке или о появившихся позже особых денежных приказах, запасных магазинах и т.д.

По их образу, собственно говоря, формируются сегодня и *резервы финансовых ресурсов*, предназначенных для срочного дополнительного привлечения необходимых средств при возникновении чрезвычайных ситуаций в целях уменьшения их негативных последствий, оперативного оказания помощи пострадавшим территориям и населению, спасения человеческих жизней.

Данные резервы создаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления. При этом в общегосударственном масштабе бюджетные ассигнования на указанные выше цели концентрируются в *резервном фонде Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий*, об эффективности расходования средств которого и пойдет здесь речь.

Этот фонд, будучи социальным по своей природе, формируется в целях оказания экстренной помощи субъектам Российской Федерации в ликвидации возникшей чрезвычайной ситуации при недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных для этого как в их бюджетах, так и в федеральном бюджете. Другими словами, он выполняет роль своеобразной «скорой помощи» в случае, когда тот или иной субъект Российской Федерации сталкивается с невозможностью справиться с чрезвычайной ситуацией собственными силами.

С момента создания данного резервного фонда, как показала практика, использование выделенных из него средств положительным образом сказывается на динамике сокращения масштабов последствий чрезвычайных ситуаций, на повышении оперативности действий сил, привлекаемых для проведения спасательных операций. Поэтому ежегодно резервный фонд предусматривается в федеральном бюджете сверх тех средств, которые направляются на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий по соответствующему разделу бюджетных расходов, и аккумулирует в себе довольно значительные бюджетные ассигнования. Их размеры при этом растут год от года. Только в 2012 году объем резервного фонда, в два раза превысив уровень предыдущего года, составил 16 млрд рублей.

Очевидно, что движение столь крупной денежной массы не должно оставаться без внимания государства и общества. В этой связи Счетная палата Российской Федерации постоянно держит в поле своего зрения процесс расходования этих средств, регулярно проверяя различные его аспекты в интересах достижения вполне конкретных целей.

Так, в ходе проведенных в текущем году проверок одна из таких целей была сформулирована как *определение полноты и достаточности нормативной правовой базы, регламентирующей расходование бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий*.

Изучение вопросов, относящихся к этой области, позволило сделать вывод, что в целом процесс расходования этих ассигнований опирается на прочные правовые основы, включающие в себя соответствующие федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты и т.д. Вместе с тем анализ такого нормативного акта, каким являются утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 года №750 Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, показал, что в отдельные его положения требуется внесение дополнений и изменений, чтобы устранить некоторые коллизии в действующем законодательстве.

В частности, упомянутым ранее Федеральным законом от 21 декабря 1994 года №68-ФЗ (статья 18, пункт 1) определено, что граждане Российской Федерации имеют право на возмещение



ущерба, причиненного их здоровью вследствие чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем *пунктом 9 Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации предусмотрена выплата единовременного пособия только членам семей граждан, погибших в результате чрезвычайной ситуации*. А вот выплаты гражданам, здоровью которых был нанесен вред вследствие чрезвычайных ситуаций, не предусмотрены, что ведет к ущемлению их прав.

Неурегулированным оказался и *вопрос принятия решений об определении характера чрезвычайных ситуаций, их классификации и учете*, что не исключает возможности неправомерного направления средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по их ликвидации. Во всяком случае примером здесь может послужить факт направления из резервного фонда Правительства России в 2012 году более 630 млн рублей в целый ряд субъектов Российской Федерации, в которых согласно официальному статистическому учету чрезвычайные ситуации природного характера таковыми не значились. Это обернулось дополнительными расходами федерального бюджета.

Существует *правовая неопределенность и в вопросе отнесения физических лиц к гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций*, что порой приводит к формированию различных подходов к определению количества пострадавших. Так, в результате чрезвычайных ситуаций, произошедших в Республике Саха (Якутия) и в Республике Татарстан в 2012 году, численность пострадавших была определена в официальных статистических учетах соответственно в количестве 32 и 22 человек, а в обосновывающих документах, представленных этими субъектами для подготовки предложений в Правительство России о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда, указана численность пострадавших 1193 и 3496 человек, то есть в 37 и 159 раз больше. Такая «разноголосица» может вносить путаницу в процесс принятия управленческих решений, в том числе при установлении уровня чрезвычайной ситуации и соответствующего ему размера выделения средств из резервного фонда Правительства России.

Затрудняет процесс принятия решений и *отсутствие в Правилах выделения бюджетных ассигнований нормативного определения ряда используемых в них понятий*, таких, например, как «величина недостаточности бюджетных ассигнований» (пункт 2), «имущество первой необходимости» (пункт 9, подпункт «д») и «частичное покрытие расходов» (пункт 9). В последнем случае, как показала проверка, существующая нераскрытость данного понятия в правовом отношении порой приводит к тому, что при выделении средств из резервного фонда не всегда принимаются во внимание размеры нанесенного чрезвычайной ситуацией ущерба и объемы резервов финансовых и материальных ресурсов, сформированных в субъектах Российской Федерации. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 года №705-р в связи с пожаром, произошедшим в апреле 2012 года в с. Тыгда, из резервного фонда Правительства Российской Федерации было выделено правительству Амурской области 31 млн рублей и выдано 8 государственных жилищных сертификатов. Это было сделано без учета того, что ущерб от пожара составил 33 млн рублей и в Амурской области имелся резерв финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в размере 397 млн рублей. Схожая ситуация сложилась в прошлом году и при выделении средств резервного фонда правительству Астраханской области на мероприятия по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Определенные нестыковки, влияющие на процесс расходования средств резервного фонда, обнаружались и в части финансового обеспечения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам. К примеру, согласно одному из положений Правил выделения бюджетных ассигнований (пункт 14), исполнение решений Правительства Российской Федерации в этой области осуществляется после представления в Минфин России документов, подтверждающих фактические расходы. Однако в связи с тем что в указанном нормативном акте отсутствуют сроки представления документов, подтверждающих фактические расходы, и сроки осуществления их финансового обеспечения, фактическое финансирование происходило в сроки от 10 дней до 4,5 месяцев после принятия Правительством Российской Федерации решений о финансовом обеспечении мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам. В ряде случаев это приводило к образованию задолженности по оплате услуг и к санкцио-



нированию расходов средств федерального бюджета без соблюдения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Подытоживая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что несовершенство и недостаточность нормативно-правового регулирования вопросов выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации нередко сказываются на реализации права граждан на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, и на эффективности использования указанных бюджетных ассигнований.

На последнем следует остановиться особо, так как еще одной целью проведенных в текущем году проверок явилось *определение эффективности и результативности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, а также мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам.*

Раскрывая вопросы, связанные с реализацией данной цели, следует прежде всего отметить, что из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2012 году была оказана помощь 24 субъектам Российской Федерации на общую сумму 13 млрд рублей. Это позволило в целом обеспечить социальную поддержку пострадавших граждан, снизить социально-экономическую напряженность и стабилизировать функционирование систем первоочередного жизнеобеспечения в пострадавших субъектах Российской Федерации. За счет указанных бюджетных ассигнований 131 550 человек получили единовременную материальную помощь; 90 412 гражданам оказана финансовая помощь в связи с утратой ими имущества первой необходимости; 170 семьям выплачено единовременное пособие в связи с гибелью их членов; 558 семьям выданы государственные жилищные сертификаты на получение нового жилья взамен утраченного; 2888 объектов народного хозяйства было восстановлено, в том числе 1010 жилых домов, 566 объектов социальной сферы (школ, детских садов и поликлиник), 1264 объекта коммунального хозяйства (объекты инфраструктуры: дороги, мосты, дамбы, линии электропередачи, теплотрассы, водопроводы и сети канализации), 48 объектов федеральных органов исполнительной власти.

Однако за этими цифрами стоят, как выяснилось в ходе проверок, и *нерешенные пока проблемы* в организации финансового обеспечения мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Одна из этих проблем вытекает из особенностей расходования средств резервного фонда на оказание гражданам единовременной материальной и финансовой помощи при утрате имущества первой необходимости. К ним относится, во-первых, большая длительность процесса уточнения списков граждан, имеющих право на социальные выплаты, в ходе которого происходит, как правило, увеличение количества этих граждан по результатам рассмотрения их обращений как в административном, так и в судебном порядке. Во-вторых, поэтапное, по мере уточнения списков финансирование и расходование средств резервного фонда на оказание гражданам указанной помощи, что порой усиливает социальную напряженность на фоне ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Говоря о длительности упомянутого процесса уточнения списков граждан, можно в качестве примера привести результаты анализа их обращений за определенный период в Республике Мордовия и Республике Адыгея. Все они преимущественно касались вопросов нарушения прав граждан в области оказания материальной и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости и были большей частью удовлетворены. В частности, в районные суды Республики Адыгея с июля 2011 года по ноябрь 2012 года было подано 122 соответствующих исковых заявления граждан после имевшего место в мае 2011 года дождевого паводка. По результатам судебных разбирательств они были более чем наполовину решены положительно. Аналогично поступили и с 96 обращениями в районные суды граждан, пострадавших во время паводка весной 2012 года в Республике Мордовия. Естественно, что все эти судебные разбирательства затянули процесс уточнения списков.

В определенной степени всё это обусловлено отсутствием эффективного механизма реализации прав граждан на возмещение причиненного имуществу ущерба. Устранить данный недостаток можно путем четкой регламентации процесса реализации прав граждан, пострадавших при чрезвычайных ситуациях, и законодательным установлением ответственности должностных лиц за нарушение этих прав. Чаще всего эти нарушения выражаются в неказании или несвоевре-



менном оказании помощи гражданам (несвоевременная выплата компенсаций, необоснованный отказ в их выплате, ненадлежащее восстановление уничтоженного жилья, размещение пострадавших в непригодных для жилья помещениях и др.).

Другая проблема связана с задержкой выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Согласно действующему законодательству, срок направления руководством субъектов Российской Федерации в Правительство России обращений о необходимости финансового обеспечения мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций должен составлять не более 1 месяца, а срок рассмотрения обосновывающих документов МЧС России совместно с заинтересованными сторонами – не более 3 месяцев с момента подписания поручения Правительства Российской Федерации. Однако средства из резервного фонда в отдельных случаях, как показала проверка, выделяются в сроки, превышающие 4 месяца с момента возникновения чрезвычайной ситуации на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Например, финансирование неотложных аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий подтопления на территории пяти муниципальных образований Республики Адыгея весной 2011 года было осуществлено спустя 9 месяцев с момента возникновения чрезвычайной ситуации и 7 месяцев после выхода поручения Правительства Российской Федерации по поводу соответствующего обращения руководства республики. Основной причиной этой «протяжки» стало длительное согласование сметных расчетов на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ в условиях отсутствия совместного акта МЧС России и Минфина России. В связи со сложившейся ситуацией руководство республики с целью недопущения повторного подтопления уже в период осенних паводков было вынуждено обратиться в Минфин России за целевым кредитом. В сентябре 2011 года республике выделили беспроцентный целевой кредит в сумме 100 млн рублей, который был распределен между муниципальными образованиями и в 2012 году возвращен ими за счет средств, полученных из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Тем самым оказались нарушенными Правила выделения бюджетных ассигнований, которыми не предусмотрено расходование средств резервного фонда Правительства Российской Федерации на восстановление кредитов, взятых на ликвидацию последствий стихийных бедствий в связи с недостаточностью средств, а также на компенсацию ранее произведенных неотложных расходов за счет других источников. Кроме того, анализ обращений граждан республики в 2011–2012 годах в органы государственной власти показал, что предметом половины из них стала длительность реализации их социальных гарантий. В большинстве случаев эти обращения были удовлетворены лишь к 31 декабря 2012 года, то есть спустя полтора года после возникновения чрезвычайной ситуации.

Аналогичная ситуация сложилась в прошлом году в Республике Тува, где основной объем средств на ликвидацию последствий землетрясения, произошедшего в феврале 2012 года, поступил через 9 месяцев после произошедшего события. В результате свыше 11 тыс. человек не получили своевременно единовременную материальную помощь, около 4,5 тыс. граждан – финансовую помощь в связи с утратой имущества первой необходимости.

Данные примеры говорят о том, что отсутствие перечня и правил оформления обосновывающих документов, длительные сроки их согласования могут существенно повлиять на своевременность проведения аварийно-восстановительных работ и оказания единовременной материальной и финансовой помощи населению. А это, в свою очередь, может не только усугубить негативные последствия чрезвычайной ситуации, но и вызвать социальную напряженность в районе бедствия.

К следующей проблеме можно отнести наличие существенных недостатков, связанных с несоблюдением норм действующего российского законодательства при использовании бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Так, в прошлом году Правительством Республики Мордовия в перечень объектов для проведения неотложных аварийно-восстановительных работ не были включены здание отделения скорой медицинской помощи и здание профилактория, определенные распоряжением Правительства Российской Федерации. В то же время в него были включены дома, канализационные сети, тепло-трассы, автомобильные дороги при отсутствии заключений специалистов федеральной системы технической инвентаризации, а также более 20 автомобильных дорог, на которые право собственности



не зарегистрировано. Тем самым 20,5 млн рублей были направлены на аварийно-восстановительные работы неправомерно. Кроме того, были выявлены факты оплаты невыполненных подрядчиком работ при замене водопроводных сетей в одном из сельских поселений, непроведения в республике положенной процедуры предварительного отбора участников при размещении государственного заказа и оказания услуг в ряде случаев единственным подрядчиком. Также было установлено, что в отдельных муниципальных образованиях еще до введения чрезвычайной ситуации за счет средств федерального бюджета, выделенных на другие цели, были проведены работы по возведению защитных дамб на дорогах на сумму более 2 млн рублей, хотя подобные предупредительные мероприятия являются расходным обязательством самих муниципальных образований. Всё это явилось следствием ненадлежащего соблюдения правовых норм, что не лучшим образом сказывается на эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Еще одним примером в этом плане является факт, выявленный при проверке в Республике Адыгея расходования средств из резервного фонда на погашение в установленном порядке государственных жилищных сертификатов (ГЖС), выданных гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций. Здесь, вследствие несоблюдения требований постановления Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 года №561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями», в списки граждан на получение ГЖС были включены лица, чьи жилые дома хотя и находились в зоне воздействия негативных природных процессов, но утрачены не были. Несмотря на это, указанным гражданам выдали именные государственные жилищные сертификаты, которые были погашены при приобретении ими жилья посредством перечисления федеральных бюджетных средств из резервного фонда в общей сумме более 5,5 млн рублей. Более того, в связи с этим погашением владельцам домов было официально предписано в срок до 1 января 2013 года произвести их снос. Однако, как показал проведенный 6 февраля 2013 года визуальный осмотр домовладений, они оказались не только не в разрушенном состоянии, но и находящимися в пользовании, будучи при этом де-юре выведенными из жилого фонда еще 4 июля 2011 года.

Таким образом, в результате бесконтрольности и бездействия со стороны некоторых органов исполнительной власти и местного самоуправления оказались не соблюдены установленные законом условия формирования обосновывающих документов и погашения именных ГЖС, выделенных Минфином России Кабинету Министров Республики Адыгея в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 года №1925-р.

Своеобразной проблемой в сфере оказания гуманитарной помощи иностранным государствам выступает существующая сегодня зависимость эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации от оценки представленных документов, подтверждающих фактические расходы.

На эту оценку определенным образом влияет, в частности, отсутствие законодательно установленных полного перечня отчетных документов и требований к ним, порядку и форме их представления. Вытекающая отсюда неопределенность позволяет, например, МЧС и Минфину России принимать самостоятельные решения о финансировании или отказе в финансировании тех или иных понесенных расходов, не доводя информацию об этих решениях до общественности. Так, при оценке в 2012 году расходов по оплате бортипитания применялась фиксированная стоимость в сумме 880 рублей за сутки, несмотря на то что первичные документы, подтверждающие фактически произведенные расходы, в ряде случаев были выше указанной суммы.

Кроме того, указанная выше неопределенность может приводить к некорректному исчислению произведенных расходов. К примеру, в акты выполненных работ по отдельным контрактам, заключенным ФГБУ «Агентство «Эмерком» с Федеральным государственным унитарным авиационным предприятием МЧС России, были включены расходы, определенные расчетным путем, что не соответствовало нормам Федерального закона от 24 июля 2009 года №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и постановлений Прави-



тельства Российской Федерации от 27 ноября 2010 года №933 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2011 года» и от 24 ноября 2011 года №974 «О предельной величине базы для начисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 1 января 2012 года». В итоге это несоответствие обернулось необоснованным возмещением из резервного фонда Правительства Российской Федерации расходов в сумме почти 500 тыс. рублей.

К подобному результату может приводить и обнаруженное при анализе ряда документов, подтверждающих фактически произведенные расходы на оказание гуманитарной помощи иностранным государствам, неполное их соответствие нормам федеральных законов от 21 ноября 1996 года №129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в части внесения исправительных записей в первичные бухгалтерские документы и от 22 августа 1995 года №151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» в части обеспечения питанием спасателей при несении дежурств с оплатой расходов за счет средств, выделяемых на содержание аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований.

О всех вышеизложенных недостатках, выявленных в ходе проведенных Счетной палатой Российской Федерации проверок, были проинформированы обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. На них было указано также в представлениях, направленных в МЧС России и правительства ряда субъектов Российской Федерации. В данных документах был выдвинут и целый ряд предложений по их устранению. В частности, для обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации было предложено закрепить в федеральных нормативных актах: формы и размеры возмещения ущерба здоровью и имуществу граждан вследствие чрезвычайных ситуаций; полномочия органов государственной власти Российской Федерации по организации возмещения ущерба от чрезвычайных ситуаций; сроки возмещения ущерба. Было также рекомендовано: внести изменения и уточнения в Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации; принять меры по утверждению Перечня и правил оформления документов, обосновывающих размер бюджетных ассигнований, запрашиваемых из резервного фонда; разработать и утвердить методику классификации и учета чрезвычайных ситуаций и т.д.

Реализуя по возможности эти и другие предложения, МЧС России стремится делать всё от него зависящее для совершенствования механизма расходования бюджетных средств в целях сокращения сроков оказания материальной и финансовой помощи пострадавшим в ходе стихийных бедствий. Веским аргументом, подтверждающим необходимость проведения такой работы, стали последние события на Дальнем Востоке. И совсем не случайно в Указе Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года №693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территории Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области» особое внимание обращено именно на эту проблему.

Думается, что в предлагаемых выше подходах к ее решению скрыты, по сути дела, те резервы, задействование которых должно позитивно повлиять на эффективность расходования бюджетных средств, выделяемых из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.