

Сарсембаев Марат Алдангорович*,
*Член Центральной избирательной комиссии
Республики Казахстан,
профессор, доктор юридических наук
(г. Астана)*

СНИЖЕНИЕ РИСКОВ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ НА НЕЕ В ПОЛЕ ЗРЕНИЯ КАЗАХСТАНСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Юго-восточный и восточный регионы Казахстана, куда входят город Алматы, Алматинская область, Восточно-Казахстанская область, где в общей сложности проживают около 5-ти миллионов человек (это – примерно около трети всего населения Республики Казахстан) и расположено немало промышленных объектов республики, наибольшим образом подвержены таким разрушительным стихийным бедствиям, как землетрясения, сели, оползни и наводнения. Именно поэтому автор данной статьи решил уделить внимание этим регионам республики и исследовать их на предмет обеспечения снижения рисков стихийных бедствий и катастроф. Убытки, которые приносят Казахстану, в первую очередь его юго-восточной и восточной частям, природные и техногенные катастрофы ежегодно, исчисляются несколькими десятками миллионов долларов США. И чтобы добиться снижения уровня убытков, необходимо проявить и реализовать инициативные действия по заблаговременному снижению риска бедствий (СРБ). Если заблаговременно готовиться к бедствиям и принимать профилактические меры по смягчению последствий этих бедствий, то можно на порядок снизить уязвимость населения перед стихийными бедствиями и расширить возможности людей в целях обеспечения их своевременного реагирования на происшествия природного и техногенного свойства.

* © Сарсембаев М.А., 2014

Такое исследование может оказать содействие повышению уровня осведомленности властей и населения по поводу важности значения готовности людей к бедствиям техногенного и природного характера, по поводу необходимости заблаговременного финансирования мероприятий, их реализации на уровне местного населения, что реально содействовало бы сведению к минимуму ущерба от землетрясения, селей, оползней, наводнения. Государственные органы Республики Казахстан исходят из того, что предупреждение чрезвычайных ситуаций представляет собой комплекс требующих финансирования мероприятий по прогнозированию вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций и их возможных последствий, снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, ограничению или сокращению возможного ущерба в случае их возникновения, заблаговременному информированию органов государственного управления и населения о вероятности или неизбежности возникновения чрезвычайных ситуаций, по своевременному оповещению об их начале или реальной угрозе.

Для достижения этой цели государственные органы ставят перед собой следующие задачи: 1) анализ существующих систем выделения финансовых ресурсов на мероприятия, направленные на снижение риска бедствий на местном и центральном уровнях; 2) оказание поддержки научным исследователям, институтам для использования результатов при разработке критериев снижения рисков бедствий; 3) разработка комплексных рекомендаций по включению снижения риска бедствий в существующие и новые организационно-правовые и финансовые механизмы; 4) разработка обучающих программ и программ по повышению осведомленности о снижении рисков бедствий для местных органов власти и специализированных структур; 5) систематическое проведение практических тренингов для целевой аудитории институтов. Все эти задачи есть смысл прописать в виде норм подзаконных актов, базируя их на недавно принятом Законе Республики Казахстан «О гражданской защите».

В целом по Республике Казахстан насчитывается 2 457 аулов,

сельских округов, поселков, сел, городов районного значения. Именно такое количество сельских акимов (руководителей, государственных исполнительных органов местного масштаба) было избрано в августе 2013 года. В составе Алматинской области и Восточно-Казахстанской области находятся 484 села (аула), поселка, сельских округа (в каждом округе по несколько малых сел), 13 городов районного значения, 7 городов областного значения. В равном юридическом статусе с Алматинской и Восточно-Казахстанской областями находится и город Алматы (город республиканского значения), входящий в качестве самостоятельного региона в общее число 16 регионов страны. Во всех этих населенных пунктах имеются местные сообщества, правовой статус которых определен в Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», в статье 39-2 которого говорится: «Члены местного сообщества имеют право» «на осуществление местного самоуправления непосредственно, а также через выборные органы местного самоуправления», «избирать и быть избранными в выборные органы местного самоуправления», «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления», местным акимам. Более рельефно полномочия местного сообщества просматриваются в статье 39-3 этого же казахстанского закона: «Сход местного сообщества проводится по мере необходимости по наиболее важным вопросам местного значения», в частности, для «определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации», «внесения предложений маслихатам районов (городов областного значения), акимам районов (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, органам местного самоуправления по вопросам местного значения», особое внимание пункт 3 анализируемой статьи уделяет финансовым вопросам: «Собрание местного сообщества проводится по текущим вопросам местного значения: 1) обсуждение бюджетных программ; 2) обсуждение вопросов формирования и использования доходных источников местного са-

моуправления; 3) образование комиссии местного сообщества из числа участников собрания местного сообщества в целях мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления; 4) заслушивание и обсуждение отчета о результатах проведенного мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления». Местные сообщества должны знать, что города республиканского значения (город Алматы) и города областного значения обеих областей республики имеют свои городские бюджеты, которые предусматривают финансирование на предупреждение, снижение рисков бедствий, как стихийных, так и техногенных. Надо довести до сведения этих местных сообществ о тех ежегодных исчисляемых в десятках миллионов тенге на обучение, инструктаж местного населения в случае возникновения бедствий, но на себе все это практически ощущает не часто.

Впервые избранные 2 457 сельских акимов по республике, в том числе около 500 сельских акимов по Алматинской и Восточно-Казахстанской областям, будут иметь в каждом селе, поселке, городе районного значения не менее 67 полномочий, под каждое из которых выделяются значительные ассигнования. Сельские акимы Алматинской и Восточно-Казахстанских областей считают одной из актуальных проблем - проблему снижения рисков возможных стихийных и техногенных бедствий в районе и на селе и имеют свое видение решения этой проблемы. Уже сегодня можно и нужно обратить внимание местных сообществ всех населенных пунктов обеих областей на необходимость заблаговременного снижения риска любых потенциальных бедствий и надлежащего финансирования соответствующих мероприятий под это снижение. Тем более, закон устанавливает, что без одобрения местного сообщества сельский аким не вправе расходовать выделенные на село, поселок, аул, городок финансовые средства. Более того, местное сообщество не только одобряет статьи расходов, в том числе на снижение рисков бедствий, но и сами жители села – пред-

ставители местного сообщества принимают непосредственное участие во всех нужных мероприятиях села, в том числе в мероприятиях по снижению рисков бедствий: благо денежные средства на приобретение нужных строительных и иных материалов, на аренду техники, а также на выдачу необходимых заработных плат есть. В случае необходимости несколько сел, поселков могут объединять свои денежные и людские ресурсы для решения общих трудоемких проблем снижения рисков бедствия в отношении этих сел. В случае необходимости местные сообщества районных центров, городов областного значения могут подключаться к решению этих вопросов уже на уровне региона.

Для начала определим направления анализа и исследования по 2-м первым задачам. Для реализации первой задачи считаем необходимым проанализировать существующие системы выделения финансовых ресурсов на мероприятия, имеющие отношение к снижению рисков бедствия на местном и центральном уровнях в разрезе деятельности ведомств, которые напрямую финансируют мероприятия, направленные на снижение рисков бедствия. К этим государственным органам и учреждениям надо отнести Министерство по чрезвычайным ситуациям, а также специализированные управления акиматов южного и юго-восточного регионов Казахстана. Вторым направлением можно определить анализ в разрезе деятельности ведомств, которые косвенно финансируют снижение рисков бедствий, к которым относятся Министерство сельского хозяйства, Министерство охраны окружающей среды, Министерство образования и науки, Министерство здравоохранения и другие министерства Республики Казахстан. Третьим направлением в рамках первой задачи можно назвать анализ имеющегося международного опыта в сфере финансирования снижения рисков бедствий.

Вторая задача может быть решена за счет реализации двух направлений, которые можно назвать содействием в разработке критериев для включения в программы кредитования и микрокредитования направлений, которые оказывают положительное воздействие на снижение рисков бедствий, а также содействием в

разработке подходов по оценке устойчивости и анализа затрат и выгод проектов, которые способствуют снижению рисков бедствий, обоснованию их экономической целесообразности. Эта задача может быть решена с помощью с помощью ячеек Добровольного общества по снижению риска бедствий (ДО СРБ), образуемых в местных сообществах сел, аулов, сельских округов, малых и больших городов Республики Казахстан, которое мы предлагаем создать. Это добровольное общество создавалось бы населением республики, имеющее свои оптимальные руководящие звенья на уровне республики, областей, районов, городов и районов в городах. В ячейки этого общества с правом совещательного голоса могли бы входить участковые, руководители КСК (кооператив собственников квартир (помещений), образуемое этими собственниками для защиты прав и интересов и совместного содержания жилья в пределах микроучастка населенного пункта), представители местных подразделений МЧС, представители местных акиматов и органов местного самоуправления, местные представители Общества Красного Полумесяца Республики Казахстан. Это Добровольное общество должно работать в тесном сотрудничестве с местными государственными органами и учреждениями, с органами местного самоуправления. В свете того, что казахстанский законодатель именно сегодня уделяет значительное внимание развитию местному самоуправлению, ячейки Добровольного общества в рамках этого местного самоуправления пришлось бы как нельзя кстати.

На уровне местного сообщества, скажем, села при содействии местных государственных органов и ячеек Добровольного общества этого села должна быть разработана программа по снижению рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на перспективу 3-х, 5-ти лет. В такой программе можно определить задачи по созданию условий противопожарной безопасности, безопасности на воде, по водным объектам, по созданию противопожарных постов, водных станций по спасению утопающих, по предотвращению оползней, наводнения, по обучению селян умению и навыкам самоспаса-

тельного поведения во время каждого вида бедствий, характерных для данного села, организация системы связи и оповещения села в случае угрозы или возникновения чрезвычайной ситуации, поэтапному приобретению необходимого инвентаря и оборудования для решения сформулированных задач. В этом документе должны быть расписаны исполнители программы, в первую очередь те, кто входит в состав Добровольного общества, указаны источники финансирования, ожидаемые результаты и эффективность программы. Каким образом все эти задачи и мероприятия должны финансироваться?

Для этого в Бюджетном кодексе Республики Казахстан и Законе о местном самоуправлении можно предусмотреть нормы о выделении финансовых средств под управление и деятельность такого Добровольного общества. В ряде зарубежных стран местным органам предоставлено право оставлять 5 процентов от собираемых сборов и налогов на нужды снижения риска чрезвычайных ситуаций. Если в Казахстане внедрить такую норму, то местные ячейки Добровольного общества могли бы получать для своей деятельности 1-2 процента от упомянутых 5-ти процентов. Как общественная организация оно могло бы претендовать на получение специализированных грантов, на финансирование в форме кредитования и микрокредитования. Еще одним источником для местных ячеек местных сообществ могли бы стать благотворительные средства.

В системе государственных органов Республики Казахстан на центральном и местном уровнях функционируют Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан и областные, городские и районные акиматы в лице их специализированных управлений. Именно эти государственные органы в центре и на местах напрямую финансируют мероприятия, направленные на снижение рисков бедствий как техногенного, так и природного характера. Эти государственные органы принимают участие в финансировании целевых программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, заблаговременно создают резервы финансовых материальных ресурсов

в целях экстренного использования необходимых средств в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Такие резервы создаются по линии Министерства по чрезвычайным ситуациям и органами местного государственного управления – акиматами.

Согласно Закону Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2013-2015 годы» от 23 ноября 2012 года бюджет разбит по годам. В частности, республиканский бюджет на 2013 год Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан выделяет 58 555 120 тысяч тенге (180 тенге равны 1 доллару США) (здесь и далее цифры взяты из: О республиканском бюджете на 2013-2015 годы. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2012 года № 54-V. – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»; Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2013-2015 годы» от 24 июня 2013 года. – В газете «Казахстанская правда». – Астана (Казахстан). – 2013. – 25 июня. – Стр. 11). В 2014 и 2015 годах местные учреждения Добровольного общества по снижению рисков бедствий могли бы осуществлять общий или выборочный мониторинг расходуемых бюджетных средств республиканского и местного уровня, предлагать свои варианты осуществляемых на уровне местных сообществ мероприятий по снижению и (или) смягчению рисков чрезвычайных ситуаций с более оптимальным их финансированием.

Республиканский бюджет на 2014 год Министерству по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан выделяет 76 284 162 тысячи тенге, на 2015 год тому же Министерству по чрезвычайным ситуациям выделяет 72 932 512 тысяч тенге. С каждым годом повышается уровень финансирования мероприятий по снижению рисков бедствий. И эту тенденцию следует сохранять.

В заключение хотелось бы сформулировать несколько предложений по дальнейшему совершенствованию финансовой организационно-правовой деятельности казахстанских государственных органов и законодательства в целях обеспечения снижения риска стихийных бедствий и техногенных катастроф.

Было бы целесообразно, если Министерство по чрезвычайным ситуациям перенесло бы центр тяжести своей работы на обеспечение снижения рисков бедствий, не допускало бы недоосвоения выделенных по бюджету финансовых средств, обеспечивало бы реализацию всех проектов, в том числе тех, которые имеют отношение к закупке реанимобилей, к монтажу и доставке нужного числа трассовых медико-спасательных пунктов. И вот здесь организационная помощь Добровольного общества по снижению риска бедствий особенно на уровне местных сообществ Министерству по чрезвычайным ситуациям могла бы содействовать освоению бюджетных средств.

Финансирование дальнейшей деятельности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан в ближней перспективе желательно направлять на укрепление государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, на развитие инфраструктуры противодействия стихийным бедствиям, авариям и катастрофам и системы управления их рисками, на укомплектование сил быстрого реагирования необходимой аварийно-спасательной техникой и оборудованием, на обеспечение более эффективной системы мониторинга и прогнозирования в этой сфере.

Руководителям регионов – города Алматы, Восточно-Казахстанской области, Алматинской области было бы желательно обратить внимание на необходимость увеличения финансирования на охват всего населения оповещением о соответствующих бедствиях, на более рациональное использование выделенных финансовых средств в этой сфере. В этой связи было бы желательно обеспечить финансирование для организации космического мониторинга возникновения очагов пожаров природного характера, для организации оперативного воздушного наблюдения в целях своевременного предупреждения чрезвычайных ситуаций. Местные сообщества и местные учреждения Добровольного общества по снижению рисков бедствий могли бы отслеживать вопрос о достаточном финансировании системы связи и оповещения населения об угрозе или возникновении бедствия на уровне сел, аулов,

сельских округов, поселков, малых городов анализируемых регионов республики.

В последующих законах и решениях о республиканском и местных бюджетах целесообразно увеличить объем финансирования на строительство защитных противопаводковых дамб, ремонт, усиление и расширение русел паводкоопасных рек анализируемых регионах республики. Целесообразно резко увеличивать объемы финансирования в целях повышения уровня промышленной безопасности в рассматриваемых регионах как по линии центрального органа – Министерства по чрезвычайным ситуациям, так по линии бюджетов города Алматы, Алматинской области, Восточно-Казахстанской области. Целесообразно разработать и принять казахстанский закон «О финансировании строительства, ремонта, обеспечении безопасности гидротехнических сооружений в Республике Казахстан».