



**МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДХОДОВ К
КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКЕ УЩЕРБА ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЙ**

**METHODOLOGICAL BASIS FOR FORMING APPROACHES TO
COMPREHENSIVE ASSESSMENT OF DAMAGE FROM EMERGENCY
SITUATIONS**

Чяснавичюс Юлюс Кястутович, старший научный сотрудник 1 научно-исследовательского центра, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), г. Москва

J. Chiasnavichius, chiasnavichius@gmail.com

Аннотация. Научная новизна статьи заключается в исследовании проблемы совершенствования подходов к комплексной оценке ущерба от чрезвычайных ситуаций в России. В статье представлены результаты исследования нормативно-правового и научно-методического обеспечения оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций, проведенного ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) в 2019 году. Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

Федерации и органами местного самоуправления для оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций в оперативном порядке.

Abstract. The scientific novelty and relevance of the article lies in the study of the problem of improving the system of approaches to a comprehensive assessment of damage from emergency situations in the Russian Federation. The article reveals the results of the research work “Study of legal, scientific and methodological support in the field of assessing damage from emergency situations”, carried out by the Federal State Budgetary Institution All-Russian Research Institute of Civil Defense and Emergencies (FC) in 2019. The practical significance lies in the use of the results of work by federal executive authorities, executive authorities of constituent entities of the Russian Federation and local governments to assess damage from emergency situations, including promptly (within a month).

Ключевые слова: *Резервный фонд, оценка ущерба, оперативная оценка, последствия чрезвычайных ситуаций.*

Keywords: *Reserve fund, damage assessment, operational assessment, consequences of emergency situations.*

Введение

Несмотря на наличие развитой нормативной правовой базы в области выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, необходимо совершенствование методических документов в связи с введением новых законодательных положений. Оценка ущерба от чрезвычайных ситуаций является важным этапом обоснования необходимости выделения бюджетных ассигнований, и она должна проводиться быстро и точно.

Результаты исследования

Правительство Российской Федерации отвечает за защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) федерального характера.

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

Оно определяет, как федеральный бюджет финансирует расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на ликвидацию ЧС федерального и межрегионального характера, а также оказывает финансовую помощь бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию ЧС регионального характера [1].

Правительство также утвердило правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации [2]. Эти трансферты можно использовать для финансирования мероприятий по ликвидации ЧС, таких как аварийно-спасательные работы, оказание материальной и финансовой помощи гражданам, развертывание и содержание пунктов временного размещения.

В соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ [3], установление чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального масштаба попадает в область компетенции Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Для определения степени воздействия чрезвычайной ситуации на территорию и население, используются критерии, представленные в постановлении Правительства РФ № 304 [4]. Это постановление устанавливает три основных фактора, влияющих на классификацию чрезвычайной ситуации:

1. Границы территории, на которой произошла чрезвычайная ситуация.
2. Количество пострадавших людей, включая тех, кто получил вред здоровью или погиб.
3. Размер ущерба окружающей природной среде и материальные потери.

Основным критерием для определения межрегиональной или федеральной значимости чрезвычайной ситуации становится уровень материального ущерба. В связи с редкостью случаев, когда количество пострадавших людей превышает 50 (для межрегиональной) или 500 человек (для федеральной), материальный ущерб становится основным критерием оценки серьезности чрезвычайной ситуации. Столь высокое количество пострадавших (более 50 человек)

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

наблюдалось лишь 11 раз за последние 21 год, причем 10 случаев из них – до 2007 г.; в этой связи основной акцент делается на финансовых потерях и ущербе окружающей природной среде..

Важно подчеркнуть, что проведение расчета ущерба, возникшего в результате ЧС, становится неотъемлемой частью процесса определения характера этой ситуации, включая возможность выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации.

Согласно ГОСТ Р 22.10.01 2021, ущерб определяется как частичная или полная потеря ценностей субъектом или группой субъектов. В контексте нормативных актов Российской Федерации также широко используется термин «вред». Для точного понимания этих терминов необходимо рассмотреть весь процесс причинения вреда: от негативного воздействия до возможной денежной компенсации.

На начальной стадии возникновения ЧС с поражающими факторами может начаться воздействие, например, динамическое, на определенный объект, такой как автомобиль. В этот момент воздействие является негативным, поскольку может привести к ухудшению качества объекта. Однако ущерб, вред, потери, утраты, порча, повреждения, убытки и т. д. еще не наступают. Они становятся фактическими при наступлении реального ущерба, который подразумевает материальные или иные потери субъекта или группы субъектов.

На «второй стадии» негативное воздействие, например, взрыв, приводит к ухудшению качества объекта, такого как разрушение конструкций здания. В этот момент происходит фактическое причинение вреда объекту.

На «третьей стадии» специалист проводит оценку ухудшения качества объекта, например, травмирования человека, в денежном выражении, рассчитывая ущерб в национальной валюте, например, в рублях.

Предложенный подход к трактовке терминов «вред» и «ущерб» представляется наиболее целесообразным, где «вред» рассматривается как

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

характеристика ухудшения качества некоторого объекта, а «ущерб» выражается в денежном выражении.

Методические документы, применяемые при оценке ущерба от чрезвычайных ситуаций и разработанные различными федеральными органами исполнительной власти, чаще всего можно разделить на две группы:

Методики, определяющие денежный эквивалент всех негативных последствий одного события, такого как авария на гидротехническом сооружении.

Методики, определяющие денежный эквивалент суммы негативных воздействий на определенный объект, ценности которого охраняются законом, например, определение негативного воздействия на почву, включают в себя ряд документов, таких как приказ Ростехнадзора от 10.12.2020 № 516 [6], распоряжение ОАО «РЖД» от 05.12.2018 № 2597/р [7] и другие. Эти методики обладают несколькими схожими характеристиками: перед проведением прямого расчета обычно предшествует детальное или общее описание сценария негативного события. Это необходимо для выявления исходных данных, зон поражения, количества действующих веществ и других важных параметров.

Такие методики стремятся к полному описанию в денежном выражении всех негативных последствий определенного события. Однако в большинстве из них присутствует компонент «иные», который охватывает все неучтенные аспекты. Чаще всего такой компонент рассчитывается как доля (обычно 5-10%) от суммы некоторых других компонентов или от общей суммы.

Вторая категория методик состоит из нескольких десятков документов, например:

приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 [8];

приказ Росрыболовства от 06.05.2020 № 238 «Об утверждении Методики определения последствий негативного воздействия при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания и разработки мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.03.2021 № 62667) [9];

приказ Минсельхоза России от 26 марта 2015 г. № 113 «Об утверждении порядка осуществления оценки ущерба сельскохозяйственных товаропроизводителей от чрезвычайных ситуаций природного характера» [10].

Кроме того, указанные методики обычно могут использоваться как для прогнозной, так и для фактической оценки ущерба. В ряде случаев, как, например, в порядке осуществления оценки ущерба сельскохозяйственных товаропроизводителей от чрезвычайных ситуаций природного характера (утвержденного Приказом Минсельхоза России от 26 марта 2015 г. № 113), предусмотрены перечни сведений, необходимых для получения (или полученных до) проведения расчетов. В общем, оценочные методики предполагают использование в качестве исходных данных натуральных обследований, инструментальных определений, измерений, лабораторных анализов, чеков, квитанций, смет и т. д.

Основное предложение, вытекающее из анализа рассмотренных в данном отчете нормативных правовых актов, заключается в целесообразности разработки методических рекомендаций. Эти рекомендации должны служить связующим звеном между ущербом, причиненным чрезвычайной ситуацией, ее классификацией в соответствии с характером и возможностью выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также сроками проведения оценки ущерба. Такие методические рекомендации должны включать в себя алгоритм расчета ущерба для приведения чрезвычайных ситуаций к классификации, предусмотренной Правительственной комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности согласно [3]. Кроме того, использование

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

таких методических рекомендаций должно позволять проводить оценку ущерба в кратчайшие сроки.

Исходя из методических документов Российской Федерации, составляющие ущерба в таких разрабатываемых методических рекомендациях должны включать:

1. Затраты на проведение мероприятий по локализации, ликвидации чрезвычайной ситуации и помощь пострадавшим, руб.
2. Стоимость проведения аварийно-спасательных работ, руб.
3. Стоимость проведения неотложных аварийно-восстановительных работ, руб.
4. Стоимость развертывания и содержания в течение необходимого срока пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан, руб.
5. Стоимость оказания гражданам единовременной материальной помощи в размере 10 тыс. рублей на человека, руб.
6. Стоимость оказания гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, руб.
7. Стоимость выплаты пособия членам семей погибших граждан, оплаты услуг по погребению, пособия гражданам, получившим вред здоровью, руб.
8. Затраты на обеспечение граждан жилыми помещениями, руб.
9. Затраты, связанные с повреждением жилых помещений, руб.
10. Затраты, связанные с утратой жилых помещений, руб.
11. Ущерб окружающей среде, руб.
12. Ущерб, нанесенный поверхностным и подземным
13. водам, руб.
14. Ущерб, нанесенный животным и растениям, за исключением сельскохозяйственных, руб.
15. Ущерб, нанесенный лесному фонду, руб.
16. Ущерб, нанесенный атмосферному воздуху, поверхностному слою почвы, а также ущерб, нанесенный объектам растительного и животного мира,

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

занесенным в Красную книгу Российской Федерации, водным биологическим ресурсам, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания, руб.

17. Ущерб основным средствам объектов энергетики, связи и жилищно-коммунального хозяйства, руб.

18. Ущерб элементам транспортной сети, руб.

19. Ущерб сельскохозяйственному производству, руб.

20. Ущерб основным и оборотным средствам, руб.

Кроме того основные подходы при разработке подобных методических рекомендаций должны обладать следующими признаками:

1. Методические рекомендации ориентированы на оперативную оценку ущерба от чрезвычайных ситуаций и не предназначены для учета всех возможных потерь и убытков, включая косвенные последствия.

2. Оценка ущерба от чрезвычайных ситуаций проводится на основе фактических или прогнозируемых затрат, связанных с ликвидацией последствий и восстановлением объектов до состояния, предшествующего ситуации (принцип компенсации).

3. Где возможно, определение ущерба основывается на фактических данных о стоимости ликвидации последствий и восстановления объектов с учетом физического и материального износа.

4. В соответствии с определением чрезвычайной ситуации, подлежат оценке в денежном эквиваленте ущерб здоровью людей, окружающей среде, материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности.

5. Оценка ущерба материальным ценностям применяется только к имуществу, оформленному законным образом на физических или юридических лиц. В противном случае ущерб такому имуществу не учитывается.

6. Экспертные методы оценки используются только при невозможности проведения других методов. Предпочтение отдается детальной оценке для повышения достоверности.

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

7. Стоимостная оценка ущерба пересматривается с учетом инфляции по индексу-дефлятору для инвестиций в основной капитал.

8. Методические рекомендации не предназначены для оценки морального вреда и упущенной выгоды.

9. Ущерб оценивается в денежном выражении на конкретную дату.

10. При определении ущерба, его составляющие группируются по социально-экономическим показателям чрезвычайной ситуации.

11. Собственник несет бремя содержания своего имущества, и ущерб основным и оборотным средствам может не включаться в общую сумму ущерба по решению комиссии по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

12. Получение первичной информации производится силами созданных органами местного самоуправления комиссий, проводящих обследование участков зоны чрезвычайной ситуации. Количество комиссий зависит от масштаба ситуации.

При получении информации оценка ущерба должна обеспечивать полноту, достоверность и однозначность толкования. Приоритет отдается документальным данным, таким как данные бухгалтерского учета, чеки и другие законные документы (подробности представлены в приложении III). В случае отсутствия документов члены комиссии могут использовать другие подтверждения характеристик объекта причинения ущерба.

Исходная информация может быть получена в рамках взаимодействия субъектов административно-правовой организации управления с соблюдением принципов полноты, достоверности и однозначности. В этом случае следует формулировать запросы на получение данных для определения финансовых показателей объектов причинения ущерба и направлять их соответствующим подразделениям (бухгалтерские и планово-экономические подразделения юридических лиц, экономические службы муниципальных органов исполнительной власти).

Наличие достаточно полной, понятной и достоверной первичной информации об ущербе от чрезвычайной ситуации позволяет затем решать задачи прогнозирования и принятия управленческих решений.

13. Организация и сбор информации, а также оценка ущерба от чрезвычайной ситуации могут быть проведены последовательно и поэтапно, а также параллельно с распределением обязанностей между различными подразделениями или ведомствами.

Заключение

В процессе анализа действующих нормативных и методических документов Российской Федерации, связанных с финансовым обеспечением ликвидации чрезвычайных ситуаций, и оценкой ущерба от них, были предложены меры по улучшению методологии. В ходе данного исследования был определен перечень компонентов, включающих составляющие ущерба от чрезвычайных ситуаций, а также выделены принципы и методы оценки ущербов, в том числе оперативные.

Эти предложения направлены на повышение эффективности методов финансового обеспечения и оценки ущерба в случае чрезвычайных ситуаций. Установленные принципы и методы включают в себя оперативные процессы, что способствует более точной и быстрой оценке ущерба. Такой подход позволяет более эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации и предоставлять необходимое финансовое обеспечение для их ликвидации.

Литература

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 28. декабря 2019 г. № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда

Международный журнал прикладных наук и технологий "Integral"

Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями».

3. Федеральный закон от 03 июля 2019 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
5. ГОСТ Р 22.10.01-2021. «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Оценка ущерба. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.09.2021 № 948-ст).
6. Приказ Ростехнадзора от 10.12.2020 № 516 «Об утверждении Методики определения размера вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.12.2020 № 61785).
7. Распоряжение ОАО «РЖД» от 05.12.2018 № 2597/р «Об утверждении Методических рекомендаций по расчету ущерба от транспортных происшествий и иных событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта в ОАО «РЖД».

8. Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (Зарегистрировано Минюстом России 25 мая 2009 г. № 13989).
9. Приказ Росрыболовства от 06.05.2020 № 238 «Об утверждении Методики определения последствий негативного воздействия при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания и разработки мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.03.2021 № 62667).
10. Приказ Минсельхоза России от 26 марта 2015 г. № 113 «Об утверждении порядка осуществления оценки ущерба сельскохозяйственных товаропроизводителей от чрезвычайных ситуаций природного характера» (Зарегистрировано Минюстом России 05 мая 2015 г. № 37140).

Literature

1. Federal Law of December 21, 1994 No. 68-FZ “On the protection of the population and territories from natural and man-made emergencies.”
2. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 28, 2019 No. 1928 “On approval of the Rules for the provision of other interbudgetary transfers from the federal budget, the source of financial support of which is the budgetary allocations of the reserve fund of the Government of the Russian Federation, to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation for the financial support of individual measures for liquidation of natural and man-made emergencies, making compensation payments to individuals and legal

- entities who suffered damage as a result of a terrorist act, and compensation for damage caused during the suppression of a terrorist act by lawful actions.”
3. Federal Law of July 3, 2019 No. 159-FZ “On Amendments to the Federal Law “On the Protection of the Population and Territories from Natural and Man-Made Emergencies” and the Federal Law “On Emergency Rescue Services and the Status of Rescuers.”
 4. Decree of the Government of the Russian Federation of May 21, 2007 No. 304 “On the classification of emergency situations of natural and man-made nature.”
 5. GOST R 22.10.01-2021. “National standard of the Russian Federation. Safety in emergency situations. Damage assessment. Terms and definitions” (approved and put into effect by Order of Rosstandart dated September 10, 2021 No. 948-st).
 6. Order of Rostekhnadzor dated December 10, 2020 No. 516 “On approval of the Methodology for determining the amount of harm that can be caused to the life, health of individuals, property of individuals and legal entities as a result of an accident of a hydraulic structure (except for shipping and port hydraulic structures)” (Registered in the Ministry of Justice of Russia December 24, 2020 No. 61785).
 7. Order of JSC Russian Railways dated December 5, 2018 No. 2597/r “On approval of Methodological recommendations for calculating damage from transport accidents and other events related to violation of traffic safety rules and operation of railway transport in JSC Russian Railways.”
 8. Order of the Ministry of Natural Resources of Russia dated April 13, 2009 No. 87 “On approval of the Methodology for calculating the amount of damage caused to water bodies due to violation of water legislation” (Registered by the Ministry of Justice of Russia on May 25, 2009 No. 13989).
 9. Order of Rosrybolovstvo dated 05/06/2020 No. 238 “On approval of the Methodology for determining the consequences of negative impacts during construction, reconstruction, major repairs of capital construction projects, introduction of new technological processes and other activities on the state of

aquatic biological resources and their habitats and the development of measures for eliminating the consequences of negative impacts on the state of aquatic biological resources and their habitat, aimed at restoring their disturbed state” (Registered with the Ministry of Justice of Russia on 03/05/2021 No. 62667).

10. Order of the Ministry of Agriculture of Russia dated March 26, 2015 No. 113 “On approval of the procedure for assessing damage to agricultural producers from natural emergencies” (Registered by the Ministry of Justice of Russia on May 5, 2015 No. 37140).

© Чяснавичюс Ю.К., 2023 Международный журнал прикладных наук и технологий Integral №6/2023.

Для цитирования: Чяснавичюс Ю.К. МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДХОДОВ К КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКЕ УЩЕРБА ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ // Международный журнал прикладных наук и технологий Integral №6/2023.