

можно адносіць да імкнення вяртання парадкаў часоў Рэчы Паспалітай, пра якую памятала старэйшае пакаленне.

Вышэйазначанае дае магчымасць разглядаць дадзеныя сялянскія хваляванні як супольнае выступленне ніжэйшых пластоў насельніцтва Полацкага намесніцтва супраць прыгнёту расійскіх землеўладальнікаў. Як пісаў у сваім данясенні полацкаму намесніцкаму праўленню веліжскі суддзя Рэўт, «сяляне жадалі, каб быць вольнымі» [10, а. 831].

#### Спіс выкарыстаных крыніц

1. Трифилев, Е. П. Очерки из истории крепостного права в России / Е. П. Трифилев. – Харьков: Тип. «Печат. дело», 1904. – 361 с.
2. Де-Пуле, М. Ф. Крестьянское движение при императоре Павле Петровиче / М. Ф. Де-Пуле // Русский архив. – СПб., 1869. – Вып. 3. – С. 525–577.
3. Баранова, М. П. Крестьянское движение в Белоруссии в конце XVIII и начале XIX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / М. П. Баранова. – Минск, 1953. – 18 с.
4. Коренева, Е. И. Крестьянское движение в России в 1796–1798 гг. Московский орден Ленина государственный университет имени М. В. Ломоносова: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Е. И. Коренева. – М., 1954. – 16 с.
5. Чепко, В. В. Классовая борьба в белорусской деревне в первой половине XIX века / В. В. Чепко; АН БССР, Ин-т истории. – Минск: Наука и техника, 1972. – 265, [2] с.
6. Сосно, В. А. К вопросу о причинах пожалований крестьян в Белоруси в 70–90-е годы XVIII века / В. А. Сосно // Сельское хозяйство и крестьянство Беларуси (материалы научной конференции, 27–29 октября 1989 г., Гомель). – Минск, 1991. – С. 100–107.
7. Сосна, У. А. Фарміраванне саслоўна-групавога складу сялянства Беларусі ў канцы XVIII – першай палове XIX ст. / У. А. Сосна. – Минск: БДУ, 2000. – 115 с.
8. Крестьянское движение в России в 1796–1825 гг.: сб. док. / сост.: З. И. Кудрявцева, Э. С. Паина, Н. Ф. Сорокина; введ. Н. Дружинина; под ред. С. Н. Валка. – М.: Соцэкзиз, 1961. – 1048 с.
9. Хрестоматия по истории Белоруссии: с древнейших времён до 1917 г.: учеб. пособие для студентов ист. фак. вузов республики / сост.: А. П. Игнатенко, В. Н. Сидорцов; под ред. П. З. Савочкина. – Минск: Изд-во БГУ им. В. И. Ленина, 1977. – 469, [1] с.
10. Дело о волнении крестьян Суражского, Невельского, Себежского, Велижского, Городоцкого и Полоцкого уездов Полоцкого намесничества 20 января 1797 г. – 15 июля 1799 // Нац. гіст. архіў Беларусі. – Фонд 2567. – Воп. 1. – Спр. 220. – 1144 арк.

(Дата подачі: 20.02.2015 г.)

*В. И. Яковчук*

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск

*V. I. Yakovchuk*

Academy of management at the President of Republic of Belarus, Minsk

УДК 93/328

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕМ И ЛИКВИДАЦИЕЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BY THE PREVENTION AND ELIMINATION OF EMERGENCY SITUATIONS IN REPUBLIC OF BELARUS

*В статье исследуются исторические аспекты становления и развития системы государственного управления предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций после обретения Беларусью независимости. Рассматриваются процессы нормативно-правового и организационного обеспечения системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, становление и развитие спасательных подразделений, деятельность органов государственной власти по обеспечению природной и техногенной безопасности в населенных пунктах, на предприятиях и в организациях Республики Беларусь.*

*Ключевые слова: государство; пожар; система; управление; чрезвычайная ситуация.*

*In article historical aspects of formation and development of system of public administration by the prevention and elimination of emergency situations after finding of independence by Belarus are investigated. Processes of standard and legal and organizational support of system of the prevention and elimination of emergency situations, formation and development of saving divisions, activities of public authorities for ensuring natural and technogenic safety in settlements, at the enterprises and in the organizations of Republic of Belarus are considered.*

*Key words: state; fire; system; management; emergency situation.*

На протяжении своей истории общество постоянно подвергается воздействию различных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЧС). Они уносят тысячи человеческих жизней, наносят колоссальный экономический ущерб, в мгновение ока разрушают все то, что создавалось годами, десятилетиями и даже веками. ЧС становятся все более частыми и масштабными. Они способны подорвать не только экономику, но и поставить под угрозу безопасное проживание людей на огромных территориях, вызвать социально-экономическую нестабильность. Общество становится все более зависимым от техносферы – ее разрушение равносильно катастрофе, а неконтрольный, неограниченный рост ее приводит зачастую к деградации окружающей среды. Многие ЧС оказали судьбоносное влияние на цивилизации, и уязвимость человечества для них повышается. Развернувшаяся в XX в. беспрецедентная по масштабам инженерная деятельность, вызванные ею изменения природной среды резко увеличили вероятность возникновения ЧС, которые всегда представляли и сегодня представляют собой одну из существенных внутренних угроз национальной безопасности любой страны мира. Защита от них относится к числу наиболее острых проблем общества и государства. Сегодня нет ни одной страны, перед которой не стоял бы вопрос о защите от ЧС, и нет ни одного государства, которое могло бы решить эту проблему в полном объеме.

После обретения независимости молодое белорусское государство очень остро ощутило наличие этой проблемы. Весомую долю среди ЧС занимали пожары. Пожарная статистика последнего советского десятилетия убедительно подтверждала необходимость реформирования системы по-

жарной безопасности. С 1982 г. по 1992 г. ежегодное количество пожаров увеличилось в 2,3 раза, гибель людей на пожарах – в 3,7 раза. Ущерб от них превышал 1 % валового национального продукта, уничтожался жилой фонд и постройки среднего районного города. Эта тенденция сохранялась на протяжении всего послевоенного периода. Ежегодная гибель людей на пожарах за полвека в среднем увеличилась почти в 16 раз. На ежегодный прирост ЧС оказывали влияние теневые стороны научно-технического прогресса – отсталость технологий, износ оборудования, превышающий нормативный в 5–10 раз, низкий уровень безопасности научных разработок технологических процессов и материалов. Это влияние в сочетании с падением технологической и трудовой дисциплины, разбалансированностью хозяйственного механизма и анархией в экономике многократно повышало вероятность крупных катастрофических ЧС, которые и происходили регулярно с периодичностью примерно раз в пятилетие [1, с. 12; 2, с. 102–103].

Для дальнейшего развития белорусского общества, построения независимого государства, становления социально ориентированной рыночной экономики решение проблем предупреждения и ликвидации ЧС стало одним из важнейших направлений деятельности нашего государства по обеспечению своей безопасности. Техногенная безопасность рассматривалась непременным условием эффективного функционирования предприятий, организаций, отраслей экономики, населенных пунктов, а также важнейшей функцией государства. Система государственного управления предупреждением и ликвидацией ЧС виделась как составляющая стратегического направления обеспечения национальной безопасности и важной сферой человеческой деятельности, которая в определенной степени охватывает все отрасли хозяйствования и нашего бытия, создает предпосылки для успешного функционирования экономики, культуры, науки, образования, влияет на улучшение материального и духовного состояния общества.

Проблема защиты населения и территорий от ЧС потребовала комплексного подхода на государственном уровне, повышения ответственности руководителей республиканских органов государственного управления, государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций за проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС и постоянно находилась в поле зрения высших должностных лиц государства.

Совершенствование мер по предупреждению и ликвидации ЧС началось с реформирования нормативной правовой базы в этой сфере, объединения усилий в борьбе с пожарами и другими ЧС всех существовавших в то время видов пожарной службы. С этой целью был разработан и первым на постсоветском пространстве принят Закон «О пожарной безопасности». Правительством Беларуси на базе пожарной охраны МВД была создана военизированная пожарная служба МВД, в состав которой вошли также про-

фессиональная пожарная охрана городов и поселков и пожарные подразделения иных министерств и ведомств.

При реформировании системы пожарной безопасности активно использовался научный подход и зарубежный опыт. Сравнение белорусских показателей с зарубежными констатировало, что гибель людей, отнесенная к численности населения, больше в 3,3 раза, а ущерб по отношению к валовому национальному продукту – в 2,7 раза. Это объяснялось тем, что в Беларуси затраты на содержание пожарной службы были меньше в 2,5 раза, количество пожарных подразделений на 10 тыс. человек населения – в 2 раза, а оснащенность техникой в пересчете на количество населения была почти в 2 раза ниже, причем в Беларуси пожарный автомобиль обслуживал территорию в 5,5 раза больше, чем за рубежом. Для исправления положения в 1995 г. были созданы государственная пожарная служба в сельской местности и на предприятиях в городах, а также пожарные аварийно-спасательные подразделения в городах, имеющих потенциально опасные производственные объекты. В 1997 г. при правительстве была сформирована Комиссия по чрезвычайным ситуациям как координационный правительственный межведомственный орган [1, с. 37].

Это позволило создать в республике единую самостоятельную мобильную службу экстренного реагирования, централизовать финансовые средства, выделяемые на содержание пожарных подразделений в различных ведомствах, ликвидировать их разобщенность и дублирование действий. Ее отличительные черты – высокая боеготовность, рациональная дислокация личного состава и техники, развитая нормативно-правовая основа, необходимая материально-техническая база, функционирующие системы подготовки кадров, научного обеспечения, обучения школьников и взрослого населения мерам пожарной безопасности. В Беларуси была создана единая мощная структура по борьбе с пожарами и спасению людей. В таком виде она просуществовала до 1998 г., когда в целях дальнейшего совершенствования борьбы с пожарами и другими ЧС на ее базе было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь [3, с. 162–163].

19 января 1999 г. было утверждено Положение о Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (Указ Президента № 35), в соответствии с которым на МЧС были возложены функции государственного управления в сфере предупреждения и ликвидации ЧС, обеспечения пожарной безопасности, защиты населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Первым министром по чрезвычайным ситуациям 20 января 1999 г. (Указ Президента Республики Беларусь № 43) был назначен В. П. Астапов, первым заместителем – Э. Р. Бариев, заместителями – Б. С. Барингольд, Б. С. Биккинин, А. Н. Колбаскин. После избрания в 2002 г. Б. С. Биккинина депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь на его должность был назначен И. И. Метельский. Созданные областные управления МЧС возглавили: Брестское – К. Е. Шер-

шунович, Витебское – Л. Д. Подлипский, Гомельское – А. И. Лужков, Гродненское – А. Н. Гуз, Минское – А. А. Шилак, Могилевское – И. М. Климинский, Минское городское – Б. С. Барингольц [3, с. 162–163].

В 1999 г. был завершен первый этап реформирования системы государственного управления предупреждением и ликвидацией ЧС, связанной с организацией МЧС, которое уже в первый год продемонстрировало высокую боеготовность, четко и оперативно реагируя на возникающие ЧС, что получило высокую оценку президента и правительства Беларуси. В дальнейшем задачи и функции, возложенные на МЧС, только расширялись, причем в подавляющем большинстве по инициативе самих же спасателей.

Большое значение для дальнейшего развития системы государственного управления предупреждением и ликвидацией ЧС имел и ряд нормативных правовых актов, принятых в эти годы. Среди них законы Республики Беларусь от 5 января 1998 г. № 122 «О радиационной безопасности населения», от 5 мая 1998 г. № 141 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 22 июня 2001 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя», от 6 июня 2001 г. № 32 «О перевозке опасных грузов», от 24 июня 2002 г. № 117 «О чрезвычайном положении», от 9 января 2002 г. № 87 «О магистральном трубопроводном транспорте», от 10 января 2000 г. № 363-З «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 апреля 2001 г. № 495 «О государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», которая включила в себя все вопросы по обеспечению природной и техногенной безопасности Беларуси. Кроме того, правительством был принят ряд постановлений в области деятельности МЧС, государственные программы: оснащения органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям (ОПЧС) современными средствами и оборудованием на 2001–2005 гг. (26 декабря 2005 г. принята аналогичная программа на 2006–2010 гг.); обеспечения Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на 2002–2006 гг.; предупреждения гибели и травматизма людей на пожарах и при чрезвычайных ситуациях на 2002–2006 гг. и др. [4, с. 3–357].

После ухода 29 декабря 2004 г. с поста министра В. П. Астапова и назначения 22 марта 2005 г. министром Э. Р. Бариева, а его заместителями В. В. Карпицкого, А. Н. Гончарова, И. А. Шамко, Г. Ф. Ласуты, новое руководство министерства особое внимание стало уделять развитию и совершенствованию Государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ГСЧС), которая за короткий срок стала не только неотъемлемой частью национальной безопасности, но и одним из важнейших стратегических факторов обороноспособности Республики Беларусь. Были созданы 21 отраслевая и 7 территориальных подсистем ГСЧС, разработан и утвержден порядок их функционирования. Внедрена система

непрерывного обучения руководителей, должностных лиц и населения по комплексным программам защиты от ЧС в мирное и военное время. А ст. 11 Закона Республики Беларусь «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» предоставила право ОПЧС осуществлять государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от ЧС [4, с. 4].

МЧС развивал также функции республиканского органа государственного управления в области гражданской обороны. Это подтвердили законы Республики Беларусь от 27 ноября 2006 г. № 183 «О гражданской обороне» и от 6 января 2009 г. № 8 «О гражданской обороне» [4, с. 64].

В 2010 г. министром по чрезвычайным ситуациям был назначен В. А. Ващенко, работавший начальником Могилевского областного управления МЧС. Решению сложных задач, стоящих перед министерством, министру помогали его заместители В. В. Карпицкий, А. И. Шамко, А. Н. Гончаров, Г. Ф. Ласута. После назначения в 2012 г. А. И. Шамко министром спорта и туризма его преемником стал А. Ф. Худолеев. А после ухода в отставку в 2013 г. В. В. Карпицкого первым заместителем министра был назначен В. А. Степаненко [3, с. 175].

В рассматриваемый период в структуре МЧС были созданы четыре департамента с правами юридического лица: Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности (Госпромнадзор), Департамент по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор), Департамент по ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, Департамент по материальным резервам.

Госпромнадзор в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет в установленном порядке государственный надзор за объектами с химическими, физико-химическими, физическими процессами, на которых возможно образование взрывоопасных сред, аммиачно-холодильными и хлораторными установками, объектами хранения взрывоопасных химических веществ в составе этих производств; металлургическими (сталеплавильными, литейными, трубными, прокатными) производствами; оборудованием и системами газоснабжения, магистральными газонефте- и нефтепродуктопроводами, подземными хранилищами газа; горными работами; подземными и гидротехническими сооружениями; подъемными сооружениями, аттракционами, паровыми и водогрейными котлами, сосудами, работающими под давлением, трубопроводами пара и горячей воды; перевозкой опасных грузов железнодорожным, автомобильным, воздушным и внутренним водным транспортом и т. д. [5].

Госатомнадзор является самым молодым структурным подразделением МЧС, осуществляющим специальные функции в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности. Решением правительства Республики Беларусь он был наделен полномочиями национального компетентного государственного органа по вопросам ядерной и радиационной без-

опасности. Госатомнадзору делегированы функции по лицензированию деятельности в области использования атомной энергии и источников ионизирующего излучения, проведению государственного надзора в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, контролю за исполнением законодательства в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Департамент по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС осуществляет специальные функции в области ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Основными задачами Департамента являются: осуществление специальных (исполнительных, регулирующих) функций в области ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; осуществление государственного надзора в области охраны и использования территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению; обеспечение контроля за исполнением законодательства по вопросам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, целевым использованием выделенных на эти цели бюджетных средств и т. д. [6].

Департамент по материальным резервам осуществляет специальные функции в области формирования, хранения и использования специальных материальных резервов.

Много внимания руководством МЧС Беларуси уделялось развитию международного сотрудничества, в первую очередь с ближайшими соседями – Россией, Украиной, Литвой, Латвией, Молдовой и другими государствами. МЧС готовились и подписывались двусторонние межправительственные соглашения о сотрудничестве в борьбе с ЧС. Возобновлялись отношения по международным программам. В 1999 г. Беларусь стала сороковым членом Технического комитета по предотвращению и тушению пожаров (КТИФ), который был образован в Париже 12 августа 1900 г. и членом которого с 1958 г. была пожарная охрана СССР. (Кстати, первым Президентом КТИФ был избран граф И. П. Комаров из Санкт-Петербурга, а русский язык наряду с немецким, английским, французским и итальянским является официальным языком этой международной организации.) Сегодня КТИФ – крупнейшая международная организация пожарных, пользующаяся большим признанием и авторитетом. Ее основная цель – снижение пожарной опасности, защита жизни и здоровья огнеборцев и населения на основе богатого научного и практического опыта.

Активизировалась работа в рамках Союзного Парламента России и Беларуси. Проводились организационные заседания МЧС России и Беларуси, дважды в год проводились совместные коллегии, на которых обсуждались основные направления деятельности двух ведомств.

Следует отметить, что белорусские спасатели вошли в состав Корпуса сил СНГ, который был создан решением Совета глав государств Содружества от 4 декабря 1994 г. в целях реализации Соглашения о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации ЧС от 22 января 1993 г. Его ос-

новное предназначение – оперативное реагирование объединенными межгосударственными силами и средствами на ЧС, вызванные стихийными бедствиями и катастрофами природного и техногенного характера.

Белорусские спасатели принимали участие в крупных международных учениях «Транскарпатия-2000», проходивших под патронажем МЧС Украины и Центра Совета Евроатлантического партнерства НАТО по координации реагирования на катастрофы, «Богородск-2002» в подмосковном Ногинске в рамках программы НАТО «Партнерство ради мира» и др., где среди десятков европейских стран-участниц показывали высокий профессионализм и результаты [7; 8].

Таким образом, после обретения независимости в Республике Беларусь поэтапно была создана дееспособная система государственного управления предупреждением и ликвидацией ЧС, включающая орган государственного управления – МЧС Республики Беларусь, наделенный широкими полномочиями в сфере государственного управления предупреждением и ликвидацией ЧС, обеспечением пожарной безопасности, защиты населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданской обороны и т. д., а также межведомственные органы и структуры. Это позволило существенно повысить защищенность граждан Республики Беларусь от ЧС природного и техногенного характера.

#### Список использованных источников

1. Пылающая Беларусь: информ.-справ. материал / В. П. Астапов [и др.]; Гл. упр. пожар. охраны М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, Белорус. ассоц. пожарных. – Минск, 1992. – 93 с.
2. Яковчук, В. И. Пожарная служба Беларуси: ист. развития: моногр. / В. И. Яковчук; науч. ред. Н. М. Забавский – Минск: БГПУ, 2005. – 419 с.
3. Страницы истории пожарной службы Беларуси / авт.-сост. А. В. Тетерник, В. И. Яковчук. – Минск: Тэхналогія, 2013. – 192 с.: ил.
4. Национальная безопасность Республики Беларусь в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Сборник актов законодательства. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2003. – 376 с.
5. Новости Госпромнадзора // Нац. интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс] / Официальный сайт МЧС Респ. Беларусь. – Минск, 2014. – Режим доступа: <http://www.mchs.gov.by>. – Дата доступа: 12.12.2014.
6. Концепции, проблемы, обзоры: интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс] / Официальный сайт Департамента по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС МЧС Респ. Беларусь. – Минск, 2014. – Режим доступа: <http://www.chernoby1.gov.by>. – Дата доступа: 21.09.2014.
7. Розум, О. Спасение – дело международное / О. Розум // Служба спасения. – 2000. – № 11. – С. 4–9.
8. Барингольц, Б. С. «Богородск – 2002»: партнерство ради мира / Б. С. Барингольц // Служба спасения. – 2002. – № 11. – С. 2–13.

(Дата подачи: 12.02.2015 г.)