

2015

**Аналитический
проект
BelarusSecurityBlog**

Министерство по чрезвычайным ситуациям: сегодня и завтра.

Обществом не уделяется такого значимого внимания МЧС, как прочим силовым ведомствам. Между тем, от эффективности его деятельности зависит жизнь и здоровье практически каждого из нас.

Уже в обозримой перспективе характер вызовов, стоящих перед отечественными спасателями, в значительной мере изменится, а масштабы их возрастут. Что чревато обострением уже существующих проблем Министерства. С учётом ограниченности государственных финансов, требуются новые шаги для обеспечения эффективной работы спасательного ведомства в новых условиях.

**Октябрь 2015
Минск**

СОДЕРЖАНИЕ:

Введение в исследование.....	2
Вызовы текущие и перспективные.....	2
Министерство по чрезвычайным ситуациям: структура ведомства.....	6
Проблемы и пути их разрешения.....	14
Заключение.....	26

ВВЕДЕНИЕ В ИССЛЕДОВАНИЕ.

Словосочетание «национальная безопасность» для большинства связана прежде всего с военной проблематикой, деятельностью специальных служб и органов госбезопасности, реже – с правоохранительной системой. Между тем, обеспечение безопасности инфраструктуры, спасение людей и имущества в ситуациях катастрофического характера также является важной частью нацбезопасности. И в отличие от, например, военной конфронтации, эти события происходят ежедневно. Возможно, такая частота привела к «приеданию» тематики чрезвычайных ситуаций (далее по тексту ЧС), восприятию их в качестве обыденности, не достойной внимания¹. Такое отношение представляется глубоко ошибочным, хотя и лежащим в природе человеческой психологии.

Анализ существующих вызовов в сфере ликвидации последствий ЧС свидетельствует, что в силу целого ряда факторов, актуальность предотвращения таких ситуаций и эффективное реагирование на них в будущем будет только возрастать.

Данное исследование – попытка заглянуть в завтрашний, не такой уже и далекий день, определить те вызовы, с которыми придется столкнуться и возможные шаги по их парированию.

В Беларуси имеется специализированный орган в области спасения людей и имущества при чрезвычайных ситуациях и ликвидации их последствий – Министерство по чрезвычайным ситуациям. Во многом именно эффективность его деятельности определяет общий уровень безопасности страны. А эффективность – это всегда процесс развития и движения вперед. Второй задачей исследования видится определить те шаги, которые следует предпринять для наращивания возможностей ведомства. При этом с учётом текущей экономической ситуации шаги эти должны быть материально реалистичными, следует избегать откровенного прожектерства, выделяя только те направления, которые могут при разумных затратах дать весомый результат.

ВЫЗОВЫ ТЕКУЩИЕ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ.

Следует отметить, что существующая в Беларуси система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целом с поставленной задачей справляется. Однако, как представляется, эти вызовы претерпят существенное изменение уже в обозримой перспективе.

Определение будущих угроз даёт представление о направлениях развития системы реагирования на ЧС.

Угрозы, которые уже рядом. Географически Беларусь представляет собой достаточно компактную территорию, несмотря на то, что по европейским меркам относится к крупным государствам. Страна располагает развитой для региона Восточной Европы инфраструктурой, для поддержания надлежащего состояния

¹Ст. 1 Закона Беларуси «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под чрезвычайной ситуаций понимает обстановку, сложившуюся на определенной территории в результате промышленной аварии, иной опасной ситуации техногенного характера, катастрофы, опасного природного явления, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, причинение вреда здоровью людей или окружающей среде, значительный материальный ущерб и нарушение условий жизнедеятельности людей.

которой прилагаются значительные усилия. За исключением районов, расположенных к югу от реки Припять, все прочие белорусские регионы имеют достаточную связанность. Сложности юге страны связаны с высоким уровнем заболоченности; имеющихся мостов через Припять уже сейчас недостаточно. В случае возможного повреждения части из них это может создать серьёзные проблемы в части коммуникации и потребует привлечения инженерных частей Минобороны для организации временных переправ. Пропускная способность которых не сможет компенсировать выбытие уже существующих.

Ежегодно через Беларусь транзитом провозится автомобильным транспортом свыше 16 млн т. грузов, железнодорожным - порядка 45 млн т². Всего: автомобильным – свыше 192 млн т.; железнодорожным – свыше 1402 млн т.; трубопроводным – свыше 134 млн т³.

По территории Беларуси проходит два международных транспортных коридора. Это 2-й Общеввропейский транспортный коридор ЕС-Россия и далее через Транссиб и Казахстан в Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона, а также 9-й Общеввропейский транспортный коридор между странами Балтийского и Черного морей и далее в страны Средиземноморья и Ближнего Востока⁴.

Автомобильная дорога М-1/Е 30 Брест-Минск-граница Российской Федерации является участком трансъевропейского транспортного коридора II Берлин-Варшава-Минск-Москва-Нижний Новгород, соединяющего Германию, Польшу, Беларусь и Россию. Этот транспортный коридор определен Европейским Союзом как высший приоритет среди трансъевропейских транспортных коридоров в связи с важным значением проходящих по нему торговых потоков между Востоком и Западом. Протяженность его по территории республики составляет 610 км. Интенсивность движения на отдельных участках этой автомобильной дороги достигает 8500-10000 автомобилей в сутки.

Сегодня автомобильная дорога М-1/Е30 по техническим параметрам отвечает международным стандартам, на ней применяются самые современные технологии и средства организации дорожного движения. Большой ее части придан статус дороги для автомобилей, а значит, здесь увеличена разрешенная максимальная скорость движения до 120 км/ч, что позволяет увеличить пропускную способность дороги и улучшить экологическую обстановку.

Автомобильная дорога М-8/Е-95 граница Российской Федерации-Витебск-Гомель-граница Украины пересекает территорию страны с севера на юг, имеет протяженность 456 км и является участком трансъевропейского транспортного коридора IX, который соединяет Финляндию, Литву, Россию, Беларусь, Украину, Молдову, Румынию, Болгарию и Грецию. Ответвление этого коридора IXВ Гомель-Минск-Вильнюс-Клайпеда-Калининград имеет протяженность по территории Беларуси 468 км и обеспечивает выход грузовладельцев из областей

²Перевезено грузов.// [Электронный ресурс] Точка доступа:http://www.rw.by/corporate/belarusian_railway/statistics/transported_cargo/

³Перевозки грузов по видам транспорта за 2013 год.// [Электронный ресурс] Точка доступа:<http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/transport-i-svyaz/osnovnye-pokazateli-za-period-s-1995-po-2010-gody/perevozki-gruzov-po-vidam-transporta/>

⁴Грузовые перевозки.// [Электронный ресурс] Точка доступа:http://www.rw.by/corporate/belarusian_railway/infrastructure/cargo_transportation/

Восточной Украины и Центральной России к специализированным морским портам Клайпеды, Вентспилса и Калининграда.⁵

Путевое хозяйство Беларускай железной дороги около 12 тыс. км железнодорожных путей, из которых 7,2 тыс. км - главные пути, 12,5 тыс. стрелочных переводов, 1902 моста и путепровода, 1 803 переезда⁶. Железнодорожным транспортом ежемесячно перевозится 400-1 500 вагонов и цистерн с опасными веществами. Это создает угрозу химического заражения практически на всей территории страны.

В Беларуси более 540 объектов, где хранятся, производятся или применяются отравляющие вещества. 19 городов страны отнесены к химически опасным. Потенциально в зонах заражения всех таких объектов находятся порядка 5 млн человек, т.е. более половины населения страны. Наиболее распространёнными в нашей стране ядовитыми химическими веществами являются ртуть, хлор, аммиак, соляная и азотная кислоты. В одном только Минске порядка 40 химически опасных объектов. В случае аварии может быть заражено до 40% территории столицы.

Кроме того в стране имеется более 1000 радиационно-опасных объектов.

Отдельная тема - биологическая опасность. На территории нашей страны порядка 500 природных очагов опасных заболеваний, включая сибирскую язву, геморрагическую лихорадку, бешенство и др.

Всего в Беларуси 2100 средних и крупных предприятий, имеющих свыше 60 тыс. источников выбросов вредных веществ. А если приплюсовать мелкие предприятия, то число таких источников удваивается⁷.

Новые проблемы новой эпохи. Большинство опасных объектов на территории Беларуси было построено во времена СССР, т.е. свыше четверти века назад. Инфраструктура опасных производств, оборудование хранилищ опасных веществ со временем становятся всё менее надёжными. Хотя властями и прилагаются значительные усилия для улучшения положения, аварийность в промышленности, в том числе на объектах повышенной опасности, в будущем будет скорее нарастать.

Кроме того, появляются новые объекты, эксплуатация которых представляет значительную опасность. Речь идет в первую очередь о строящейся БелАЭС. Но не только: не стоит забывать и о фармацевтических предприятиях. Тем более, что эта отрасль определена в числе приоритетных для развития. Так, проект Национального научно-технологического парка в области фармацевтики, нано- и биотехнологий «БелБиоград» планируется реализовать на территории сразу трёх областей страны: Минской, Могилевской и Витебской.

Как было указано, Беларусь традиционно является транспортным коридором по линии Европа-Азия. В будущем масштабы грузопотока через нашу территорию будут возрастать. Это таит в себе опасность крупных транспортных катастроф, в том числе связанных с перевозкой опасных грузов. Однако угрозы не

⁵Международные транспортные коридоры.// [Электронный ресурс] Точка доступа:<http://mintrans.gov.by/rus/activity/roadmanagement/structure/coridori/>

⁶Путьипутевоехозяйство.// [Электронныйресурс] Точкадоступа:http://www.rw.by/corporate/belarusian_railway/infrastructure/track_and_track_facilities/

⁷ С. Прудников, О. Шереметова, О. Скрыпниченко. *Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.*// РИПО, Минск, 2013. С.38.

ограничиваются лишь торговыми отношениями. Беларусь - транспортный коридор не только для добросовестных перевозчиков. В последние годы аналитики спецслужб отмечают стремление различного рода террористических и экстремистских группировок к завладению радиоактивными, химическими и биологическими веществами, которые могут быть использованы в качестве оружия. Одновременно фиксируется расширение финансовой базы международного терроризма. В этой связи появление среди экстремистов специалистов соответствующего профиля - вопрос времени. В ходе войны в той же Сирии документально зафиксированы случаи применения террористами отравляющих веществ против правительственных сил. Сирийскими военными было захвачено несколько лабораторий по изготовлению химического оружия вполне профессионального уровня. Таким образом, завладение террористами оружием массового поражения из вопроса теоретического уже перешло в практическую плоскость.

Нельзя также игнорировать и фактор изменения климата. В настоящее время идут споры о причинах и темпах этого явления. Однако в целом существующие модели склоняются к тому, что в перспективе в наших широтах рост температур будет превышать среднемировой. Пока не хватает данных и опыта построения сложных долговременных климатических моделей. Но уже можно выделить несколько моментов, которыми климат 2030 года будет отличаться от климата 2015 года.

Это учащение экстремальных погодных явлений (волны жары, экстремальные осадки, штормовые ветра, разливы рек, заморозки), более частые засухи и увеличение количества дней с температурой 30 и более градусов⁸. Количество жарких дней может сравняться с сегодняшними показателями Испании. Как результат будет неуклонно возрастать продолжительность пожароопасного периода⁹. На примере стран южной Европы мы можем увидеть сейчас те проблемы, с которыми Беларусь столкнётся уже через 15 лет: учащение лесных пожаров, волны жары, затопления участков местности вследствие сильных ливней. В целом, количество опасных метеорологических явлений растёт¹⁰. За период с 1975 по 2008 гг. в Беларуси выявлен рост повторяемости ливневых осадков, шквалов, гололеда. Но при этом существенно уменьшилось число дней с сильными морозами и метелями по сравнению с 70-ми - началом 80-х гг. XX в. Ежегодно в нашей стране регистрируется от 9 до 30 опасных метеорологических явлений. Примерно 80 % приходится на тёплый период года (май-сентябрь): заморозки, шквалы, сильные ливни, град¹¹.

С одной стороны, казалось бы, изменение климата пойдёт Беларуси во благо: ведь обмороженных всегда больше, чем ошпаренных. С другой стороны имеется

⁸ *Общество не готово к изменениям климата. Есть ли угрозы для Беларуси?* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.interfax.by/news/belarus/1152202>

⁹ *МЧС: за последние 10 лет в России потеплело почти на полградуса.* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.vz.ru/news/2014/12/29/722760.html>

¹⁰ Виктория Джухуня. *К концу столетия климат в Беларуси будет как в Украине.* // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.aif.by/social/item/29461-klimat-belarus.html>

¹¹ В. Ф. Логинов, Ю. А. Бровка, В. С. Микудкий. *Изменение климата, экстремальных погодных и климатических явлений и их связь с типами циркуляции атмосферы Северного полушария по Б. Л. Дзердзеевскому.* // Минскпрект, Природопользование, сборник научных трудов, выпуск 24, 2013. С.6.

ряд факторов, которые влекут негативные последствия. Уже сегодня 20% населения страны живет в Минске. Экстремальная жара в городе ещё более усиливается за счёт больших участков местности под застройкой, площадями и дорогами, активно поглощающими тепло. В отличие от стран южной Европы наши градостроительные практики ориентируются на предотвращение промерзания, а не на условия жаркой погоды. Изменяется и структура населения за счёт роста удельного веса старших возрастных групп, представители которых с большим трудом переносят неблагоприятные погодные явления. Это означает рост нагрузки на систему здравоохранения, особенно экстренной помощи.

Расширение использования электроприборов для кондиционирования воздуха может означать рост пожарной опасности.

Сейчас все последствия предсказать попросту невозможно. Изменение климата – глобальный вызов.

МИНИСТЕРСТВО ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ: СТРУКТУРА ВЕДОМСТВА.

Общие положения. Традиционно об МЧС сложилось представление как об организации занятой исключительно предотвращением и тушением пожаров. Однако функции ведомства гораздо шире и структура его включает не только пожарные аварийно-спасательные части.

Основными задачами Министерства являются:

- реализация государственной политики в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, создания и обеспечения сохранности государственного и мобилизационного материальных резервов;

- осуществление государственного надзора, контрольных, разрешительных и других специальных функций в обозначенных выше областях;

- координация деятельности других органов государственного управления и иных организаций по вопросам, отнесенным к компетенции ведомства;

- организация мероприятий по ликвидации ЧС природного и техногенного характера;

- организация и участие в обеспечении функционирования государственных систем предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера и гражданской обороны, пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, системы мониторинга и прогнозирования ЧС природного и техногенного характера;

- обеспечение мобилизационной готовности органов, подразделений и организаций системы МЧС, выполнения задач в системе обороны Беларуси;

- поддержание постоянной готовности сил и средств органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, и другие вопросы по поручению руководства страны.

На сегодняшний день созданы и функционируют 17 специальных служб: служба пожаротушения; аварийно-спасательная служба; служба химической безопасности; служба радиационной безопасности; газодымозащитная служба; газоспасательная служба; авиационная служба; поисково-спасательная служба; парашютно-десантная служба; водолазная служба; медицинская служба;

взрывотехническая служба; служба инженерных работ; служба связи и оповещения; кинологическая служба; техническая служба; служба тылового обеспечения.

В систему МЧС входят органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, а также государственные организации, подчиненные МЧС. В том числе ряд департаментов.

Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности (Госпромнадзор) осуществляет специальные функции в области промышленной безопасности, безопасности перевозки опасных грузов, работает над предупреждением техногенных аварий и травматизма в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, аттракционы, объекты перевозки опасных грузов, объекты, на которых ведутся работы, связанные с использованием и охраной недр, иные потенциально опасные объекты.

Департамент по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор) осуществляет функции контроля за размещением и эксплуатацией объектов ядерной электрогенерации, безопасным обращением с ядерными отходами и предотвращением аварийных ситуаций.

Департамент по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС осуществляет специальные функции в области ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС, государственного надзора за охраной и использованием территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению. В систему Департамента входит ряд организаций, некоторые из которых имеют филиалы:

-Республиканское научно-исследовательское унитарное предприятие «Институт радиологии» и его брестский и могилевский филиалы;

-филиал Российско-беларуского информационного центра по проблемам последствий катастрофы на ЧАЭС;

-специализированные предприятия «Радон» и «Полесье»;

-Научно-производственное предприятие «Белинвесткомплект» и его филиал Проектный институт комплексного проектирования «Полесьепроект»;

-детский реабилитационно-оздоровительный центр «Ждановичи»;

-учреждение «Полесский государственный радиационно-экологический заповедник» площадью 2 164 кв. км со штатной численностью работников порядка 700 человек;

-Администрация зон отчуждения и отселения, управляющая территорией площадью 6 700 кв. км, из которых 4 500 кв. км приходится на зоны отселения в 15 районах Могилевской и Гомельской областях.

Департамент по материальным резервам осуществляет управление государственными и мобилизационными материальными резервами. В его структуру входят Республиканское унитарное строительно-монтажное предприятие «Госрезерв» и учреждения по хранению материальных ценностей «Беларускомбинат», «Весна», «Западный», «Знамя», «Космос», «Маяк», «Поречье». Основными задачами Департамента являются:

-создание государственного материального резерва, организация содержания и обеспечения сохранности материальных ценностей этого резерва в подчиненных МЧС государственных организациях;

-осуществление контроля в области накопления, хранения, выпуска, возврата, освежения, замены, заимствования, разбронирования, перемещения материальных ценностей государственного и мобилизационного материальных резервов.

Государственный и мобилизационный материальные резервы - особые государственные запасы материальных ценностей, предназначенных для использования в определённых целях.

Материальные ценности государственного материального резерва используются в целях:

- обеспечения потребностей государства и нужд населения в период мобилизации и в военное время;
- ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- выполнения мероприятий гражданской обороны;
- обеспечения мер по стабилизации экономики при возникновении диспропорций между спросом и предложением материально-технических и продовольственных ресурсов на внутреннем рынке;
- оказания гуманитарной помощи.

Материальные ценности мобилизационного материального резерва используются в целях обеспечения потребностей государства и нужд населения в период мобилизации и в военное время, в том числе для:

- обеспечения в условиях военного времени развертывания производства продукции военного назначения, ремонта имущества, включая вооружение и военную технику;
- обеспечения развертывания в военное время работ по восстановлению коммуникаций железнодорожного транспорта, автомобильных дорог, речных портов, аэродромов, газо-, нефтепродуктопроводов, систем энерго- и водоснабжения;
- организации в военное время бесперебойной работы промышленности, транспорта и связи;
- защиты населения, Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также защиты сельскохозяйственных животных и растений от современных средств поражения и для оказания необходимой медицинской помощи;
- переоборудования транспортных средств для их эксплуатации в условиях военного времени и обеспечения воинских перевозок.

Территориальными органами управления МЧС являются шесть областных и Минское городское управления. Им в свою очередь подчиняются городские и районные отделы по чрезвычайным ситуациям, в которые входят пожарные аварийно-спасательные части и посты. Всего служба спасения сегодня насчитывает около 900 подразделений (в том числе Республиканский отряд специального назначения, 14 региональных пожарных аварийно-спасательных отрядов, 288 пожарных аварийно-спасательных частей и 544 пожарных аварийно-спасательных поста), которые располагают более 6 000 единиц техники, ориентировочная штатная численность - порядка 25 000 человек. На случай возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с терактами, в 2001 г. создан мобильный отряд МЧС (в составе 100 человек), который может выполнять работы по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в автономном режиме в течение 7 суток.

Таким образом, современное МЧС Беларуси представляет собой сложную систему, отвечающую не только за пожарную безопасность (с которой всё начиналось), но и за вопросы гражданской обороны, экологической безопасности, безопасности в производстве и строительстве, управление госрезервами.

Научно-образовательные учреждения МЧС. МЧС подчинены одно научное и четыре образовательных учреждения:

- Научно-исследовательский институт пожарной безопасности и проблем чрезвычайных ситуаций

-Гомельский инженерный институт МЧС;

-Лицей при Гомельском инженерном институте;

-Командно-инженерный институт МЧС;

-Институт переподготовки и повышения квалификации.

Научно-исследовательский институт пожарной безопасности и проблем чрезвычайных ситуаций проводит прикладные исследования и экспериментальные разработки в области обеспечения пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Особо следует обратить внимание на штат НИИ: около 300 человек.

Государственное учреждение образования «Гомельский инженерный институт» МЧС Беларуси готовит кадры в области пожарной и промышленной безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций по специальностям: «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций».

Государственное учреждение образования «Лицей при Гомельском инженерном институте» МЧС Беларуси является учреждением общего среднего образования с изучением учащимися отдельных учебных предметов на повышенном уровне и подготовкой к поступлению в учреждения образования, осуществляющие подготовку кадров МЧС, и иные учреждения образования других органов государственного управления.

Государственное учреждение образования «Командно-инженерный институт» Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь осуществляет подготовку по специальностям «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций», «Промышленная безопасность». Количество обучающихся очно на курсе – 175 человек, из них 100 человек за счет бюджета. В структуру ВУЗа входит учебная пожарная аварийно-спасательная часть. Дежурные смены подразделения с участием курсантов ежегодно осуществляют более 700 выездов, из них свыше 400 – на ликвидацию пожаров и других чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Государственное учреждение образования «Институт переподготовки и повышения квалификации» осуществляет повышение квалификации и переподготовку кадров органов и подразделений по ЧС, специалистов из других министерств и ведомств, иностранных специалистов, а также подготовку отдельных категорий специалистов, необходимых для выполнения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Структура института включает в себя среди прочего круглосуточно работающую медицинскую службу; учебную пожарную аварийно-спасательную часть; инженерно-транспортную часть.

Спецназ МЧС. Республиканский отряд специального назначения – одно из важнейших спасательных подразделений МЧС, выполняющее широкий спектр задач.

Структурно в РОСН входят:

- Пинский центр;
- Солигорский центр;
- Центр организации спортивно-массовой работы;
- Группа международного сотрудничества;
- Пожарно-спасательная служба;
- Кинологическая служба;
- Центр взрывотехнической службы;
- Центр химической и радиационной защиты;
- Центр водолазно-спасательной службы;
- Центр медицинского обеспечения.

Пинский центр РОСН включает в себя:

- отдел понтонно-мостовой службы;
- службу химической и радиационной защиты;
- взрывотехническую службу;
- водолазно-спасательную службу;
- медицинскую службу;
- службу материально-технического обеспечения.

Солигорский центр РОСН имеет основные задачи центра - предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на объектах г.Солигорска, Солигорского и соседних районов. Штатная численность центра всего 66 работников. Подразделение включает:

-пожарно-спасательную службу в составе 34 человека, имеют задачами тушение пожаров, проведение аварийно-спасательных работ при ликвидации последствий ДТП, проведение спасательных работ на высотах, освобождение людей их из-под завалов и др.;

-службу химической и радиационной защиты в составе 10 человек, которые занимаются химической разведкой и оценкой обстановки при ЧС с выбросом или утечкой ядовитых сильнодействующих веществ, проведением радиационной разведки и дозиметрического контроля местности, измерением концентраций паров и газов вредных веществ на месте ликвидации, проведением спасательных и аварийных работ в химических и радиоактивных средах и др.;

-медицинскую службу из 7 человек для оказания экстренной и неотложной медицинской помощи, организации пункта сбора пострадавших, медицинской сортировки и эвакуации пострадавших;

-нештатную водолазную группу для ведения спасательных работ на водах, разведки под водой, аварийных инженерно-водолазных работ.

Наличие группы международного сотрудничества РОСН связано с участием в проведении гуманитарных миссий за рубежом.

Кинологическая служба РОСН состоит из пяти работников и шести служебных собак. Свои кинологи есть и в Гомельском областном управлении МЧС (четыре сотрудника и четыре собаки). За время функционирования кинологической службы неоднократно осуществлялись выезды на поисково-спасательные работы, связанные с обрушением зданий, а также для поиска людей заблудившихся в

лесу. С января 2009 года проводятся занятия с владельцами собак служебных пород для организации волонтерского движения кинологов. Цель-подготовка собак для поиска людей в завалах, а также спасения на воде.

Центр взрывотехнической службы РОСН насчитывает 22 человека. Такая численность, в зависимости от сложности работ, позволяет проводить взрывотехнические мероприятия на двух-трёх объектах одновременно.

Центр химической и радиационной защиты РОСН координирует 23 штатные и 56 нештатных служб химической и радиационной защиты МЧС.

Центр водолазно-спасательной службы РОСН предназначен для проведения спасательных работ на водах, проведения разведки под водой и аварийных инженерно-водолазных работ.

Центр медицинского обеспечения РОСН в соответствии с Положением о медицинской службе Министерства по чрезвычайным ситуациям осуществляет общее руководство медицинской службой МЧС, а начальник центра является начальником медицинской службы ведомства. Медицинская служба МЧС включает 23 подразделения, из них:

- центр медицинского обеспечения РОСН;
- медицинские службы Пинского и Солигорского центров РОСН;
- 5 медицинских служб пожарных аварийно-спасательных отрядов областных управлений МЧС;
- 10 медицинских пунктов пожарных аварийно-спасательных частей районных отделов по чрезвычайным ситуациям;
- медицинская служба Государственного авиационного аварийно-спасательного учреждения МЧС «Авиация»;
- 4 медицинские службы учреждений образования МЧС (Командно-инженерного института, Гомельского инженерного института и Лицея при нём, Института переподготовки и повышения квалификации).

При возникновении крупномасштабных чрезвычайных ситуаций для оказания экстренной медицинской помощи пострадавшим и организации их эвакуации разворачивается мобильный медицинский комплекс.

Авиация МЧС. Мало кто знает, но в состав МЧС входят сразу два авиапредприятия: «Авиация» и «Беллесавиа». Авиация предоставляет уникальные возможности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На основании изучения деятельности авиаспасателей России и Украины в 2002 году на базе аэродрома «Липки» из состава техники, переданной МЧС Министерством обороны было создано Государственное авиационное аварийно-спасательное учреждение «Авиация».

К задачам «Авиации» отнесены:

- авиационные аварийно-спасательные работы (десантирование спасательных групп; эвакуация пострадавших; тушение пожаров; ведение воздушной, инженерной, радиационной, химической, пожарной разведки и мониторинга местности; монтажные и демонтажные работы);

- управление и связь (управление силами и средствами с воздушных пунктов; наведение наземных поисково-спасательных сил на объекты поиска; ретрансляция связи между наземными пунктами управления и спасательными формированиями);
- оповещение населения о возникновении, угрозе возникновения и действиях в чрезвычайных ситуациях, связанных с авариями на опасных объектах или стихийными бедствиями;
- воздушные перевозки;
- организация и проведение поисково-спасательной и парашютно-десантной подготовки с работниками органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

Авиапарк учреждения состоит из вертолётов двух типов Ми-8МТ (Ми-17) и Ми-26Т. Вертолеты семейства Ми-8 – универсальные транспортные машины с высокими эксплуатационными характеристиками. Полезная нагрузка вертолета составляет 4 т груза в кабине или 3 т груза на внешней подвеске. Возможна перевозка до 24 пассажиров или 12 носилок с больными и ранеными. Для тушения пожаров применяется водосливное устройство на внешней подвеске (2,5 т воды). Ми-26 – самый грузоподъемный вертолет в мире. Он предназначен для перевозки грузов внутри кабины и на внешней подвеске общей массой до 20 т. Может перевозить до 82 человек на сиденьях или до 60 больных и раненых на носилках. Для тушения пожаров применяется водосливное устройство на внешней подвеске (15 т воды).

Оборудование вертолетов позволяет эксплуатировать их круглосуточно, в сложных метеоусловиях. Беларуские авиаторы принимали участие в тушении лесных пожаров в ряде европейских государств. При необходимости вертолеты учреждения привлекаются для экстренной доставки больных в лечебные учреждения Минздрава.

Республиканское унитарное предприятие авиационной охраны лесов «Беллесавиа» создано в 1991 году как база авиационной охраны лесов Министерства лесного хозяйства.

С сентября 2003 года «Беллесавиа» передано из подчинения Министерства лесного хозяйства в подчинение Министерства по чрезвычайным ситуациям с дополнительным возложением функций обнаружения пожаров, дорожно-транспортных происшествий, оказания медицинских услуг, помощи при паводках, поиска потерявшихся в лесу, передачи информации о местах прохождения смерчей с определением объёма ущерба в лесах и санитарном состоянии лесов. «Беллесавиа» является коммерческой организацией.

В парке предприятия 21 воздушное судно: 8 вертолётов Ми-2, 4 самолёта Ил-103, 9 самолётов Ан-2. В том числе 3 самолёта Ан-2 с водосливными устройствами для тушения лесных пожаров в труднодоступных местах; 4 вертолёта Ми-2 и 2 самолёта Ан-2 для авиационно-химической обработки сельхозугодий и лесов, 2 самолёта Ан-2 для выполнения аэрофотосъёмочных работ. Ещё большее количество техники находится на хранении и консервации.

В состав «Беллесавиа» входят авиаотделения (всего 12: Брестское, Витебское, Ганцевичское, Гомельское, Гродненское, Минское, Могилевское, Мозырьское, Молодечненское, Пинское, Полоцкое, Солигорское) и Витебский филиал. Авиаотделения являются постоянно действующими производственно-территориальными подразделениями предприятия. На каждое из них возлагается

обслуживание определённой территории. Руководство авиаотделением осуществляет начальник авиаотделения-старший лётчик-наблюдатель. Все авиаотделения расположены с учетом возможности оперативного осмотра лесных массивов и принятия мер по обнаружению и ликвидации пожаров, имеют автотранспорт и соответствующее инженерное оборудование для хранения и обслуживания самолётов и вертолётов, тушения пожаров.

В структуру «Беллесавиа» входит отдел по эксплуатации и ремонту средств связи. Он создан для поддержания в исправном состоянии средств связи «Беллесавиа» и лесхозов.

Кроме того, из состава Госпогранкомитета в состав МЧС переданы вертолеты AS-355NP. Однако их полетопригодность неясна.

Зарубежный опыт. В Беларуси довольно распространено мнение о том, что МЧС как самостоятельное ведомство не нужно, следует вернуть его в состав МВД. Мотивируется это международной практикой. На самом деле, эта практика демонстрирует различные подходы к формированию органов по ЧС: это и включение их в состав МВД, и самостоятельность ведомств по ЧС, и даже децентрализованная структура, когда органы по ЧС фрагментированы и распределены в качестве структурных подразделений различных ведомств. Например, в Италии спасатели разделены между МВД (Департамент пожарной охраны, скорой помощи и гражданской обороны)¹² и Министерством сельскохозяйственной, продовольственной и лесной политики Италии (Государственный лесной корпус)¹³.

Система реагирования на чрезвычайные происшествия в ЕС базируется на совокупности 4 частей:

- специализированные структуры центрального правительства;
- специализированные структуры местных властей;
- общественные объединения;
- организационные и материальные возможности субъектов хозяйствования (особенно объекты отнесенные к категории критической инфраструктуры).

Европейская система реагирования на ЧС состоит из двух подсистем: гражданская оборона и спасательные службы. Первая ориентирована на реагирование на умышленные действия с потенциально опасными последствиями (война, заражение местности в результате использования оружия массового поражения и веществ используемых в качестве таковых, теракты). Вторая направлена на действия в условиях природных бедствий, а также техногенных катастроф, и опасных событий вследствие ошибок человеческой деятельности (пожары, ДТП и т.п.).

В условиях ЧС действует принцип субсидиарной вовлеченности: ликвидация начинается на региональном уровне и далее при необходимости включает ресурсы вышестоящих властей, в том числе возможности военного ведомства¹⁴. Это

¹² См. подробнее.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.vigilfuoco.it/asp/asp/Page.aspx?IdPage=5374>

¹³ См. подробнее.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.corpoforestale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>

¹⁴ Federica Di Camillo, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro. *The Italian Civil Security System*.//EdizioniNuovaCultura, 2014. Page 7.

диктует необходимость градации ЧС на местного, регионального и общенационального значения.

Значительную роль в преодолении ЧС играет Красный Крест, а также церковные организации, которые располагают значительными людскими и финансовыми ресурсами, отличаются организованностью.

Таким образом, говорить о наличии некоего международного стандарта организации деятельности органов ЧС не приходится. На практике большее значение имеет не столько стремление оптимизировать государственные структуры, сколько политическая целесообразность и сложившаяся традиция.

Выводы. Решение о выделении МЧС в качестве отдельного ведомства представляется оправданным с учетом специфики, объема и разноплановости решаемых им задач. В Беларуси создана развитая институциональная база в области ЧС.

Безусловно, она не идеальна. Как любая бюрократическая структура, МЧС со временем «обрастает» разного рода вспомогательными подразделениями, потребность в которых неочевидна. Данные подразделения можно рассматривать как резерв оптимизации ведомства, перераспределения людских и финансовых ресурсов для решения более важных задач.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ.

В целом, для МЧС характерны те же сложности, что и для иных ведомств. Особенно, эксплуатирующих в массовом порядке сложнотехнические изделия в условиях ограниченного финансирования. Наиболее острыми для ведомства являются следующие проблемы:

- кадровая, с учётом ограниченного финансирования и перспектив расширения задач, роста нагрузки на ведомство физическая нехватка людей может стать весьма ощутимой;
- необходимость обновления техники, прежде всего авиационной, перешагнувшей в четверть вековой срок эксплуатации, модернизации имеющейся техники, необходимость её дооборудования;
- поддержание имеющейся инфраструктуры спасательных служб в целом (не только МЧС), недопущение её деградации и «сжатия» под видом оптимизации, как это происходит в нашей стране повсеместно.

Остроту ситуации будет предопределять тот факт, что Беларусь вступила в полосу очередного экономического кризиса, который обещает быть затяжным, национальные ресурсы в лучшем случае возрасть не будут, а в худшем – объём государственных доходов снизится. Между тем, ни со временем, ни с природой договориться не удастся.

Кадры. В условиях финансовых ограничений рассчитывать на то, что трудоустройство в МЧС станет материально привлекательным, в обозримой перспективе не приходится. Определенное влияние может оказать реализация планов части Правительства Беларуси по увеличению пенсионного возраста. В этом случае можно предположить, что число желающих заработать пенсию на льготных основаниях увеличится. Свои коррективы может внести и рост безработицы в Беларуси на фоне аналогичных процессов в России.

Исходя из существующего положения дел важную роль могут сыграть добровольные спасательные объединения.

В Беларуси имеется достаточно развитая нормативная база в части организации нештатных спасателей: это положения о добровольных пожарных командах; о добровольных пожарных дружинах на предприятиях, в учреждениях и организациях; о группах внештатных пожарных инспекторов.

Добровольные пожарные команды (далее по тексту ДПК) создаются в целях организации тушения пожаров и проведения пожарно-профилактических мероприятий с привлечением к выполнению этой работы населения. ДПК являются составной частью гарнизона пожарной службы и включаются в единую систему связи и расписание выезда для тушения пожаров на объектах и в населенных пунктах. Организуются по территориальному признаку и создаются главным образом в городах, поселках, сельских населенных пунктах, где нет подразделений, имеющих пожарную технику. Дислокация ДПК определяется органом местного самоуправления по согласованию с органами МЧС с учётом наличия соответствующей материально-технической базы, пожарных частей (постов), перспективных планов строительства пожарных депо и приобретения пожарной техники, количества обслуживаемых населенных пунктов и расстояния между ними, других местных особенностей. В пожарном депо пожарной команды устанавливается круглосуточное дежурство не менее одного штатного работника - водителя и двух внештатных работников - членов команды, которые в течение дежурной смены находятся на рабочем месте или дома. Численный состав штатных и внештатных работников ДПК утверждается органом местного самоуправления по согласованию с органами МЧС. Членом пожарной команды может быть любой гражданин Республики, достигший 18-летнего возраста. Для несения службы в боевых расчетах пожарной команды допускаются мужчины, годные по состоянию здоровья к этой работе и прошедшие специальный курс обучения. Женщины - члены пожарной команды могут привлекаться к исполнению общественных обязанностей и к другим работам, не связанным с тушением пожаров.

Основными задачами ДПК являются: предупреждение и тушение пожаров; оказание помощи в спасении людей, имущества, оборудования и других материальных ценностей при пожарах; организация обучения населения мерам пожарной безопасности в быту и на производстве; осуществление профильных противопожарных работ, направленных на повышение уровня защиты предприятий от пожаров, оказание противопожарных услуг населению, создание в этих целях собственной производственно-технической базы.

ДПК содержится за счёт средств органов местного управления (областных и районных бюджетов), предприятий, входящих в зону обслуживания, на основе заключенных договоров, отчислений от страховых взносов и добровольных денежных взносов граждан и коммерческих организаций. В расходы по содержанию пожарной команды входят затраты на строительство пожарного депо и его содержание (ремонт, отопление, освещение, уборка и т.п.); приобретение пожарной техники и оборудования, их эксплуатацию (ремонт, техобслуживание, приобретение горюче-смазочных материалов и т.д.); приобретение и эксплуатацию средств передвижения для проведения пожарно-профилактических мероприятий (автомобили, агитавтобусы, мотоциклы, мотороллеры, велосипеды); приобретение соответствующих материалов для установки радиопроводной связи; приобретение

мебели и инвентаря; заработную плату штатным работникам; премии и специальные доплаты (за классность водителей, грузоподъемность пожарных автомобилей, безаварийность, работу в ночное время); приобретение форменного обмундирования и спецодежды; на специальную подготовку работников; приобретение технических средств противопожарной пропаганды, наглядно-образительной продукции.

Участие внештатных членов пожарной команды в ликвидации пожара или аварии в рабочее время, а также дежурство по линии пожарной безопасности в нерабочее время оплачивается в размере 2 часовых ставок (окладов) работника за каждый час работы или дежурства¹⁵.

Для проведения профилактических мероприятий по предупреждению и тушению пожаров на предприятиях, в учреждениях и организациях, независимо от форм собственности, организуются добровольные пожарные дружины и боевые расчеты (далее то тексту ДПД) из числа рабочих, служащих, инженерно-технических работников этих предприятий. Пожарные дружины создаются на всех объектах независимо от наличия других видов пожарной службы. При числе работающих на предприятии менее 15 человек пожарная дружина не создается, а обязанности на случай возникновения пожара распределяются между работниками.

На пожарную дружину возлагаются: контроль за соблюдением противопожарного режима; проведение разъяснительной работы среди рабочих, служащих, инженерно-технических работников по соблюдению противопожарного режима на рабочем месте и правил осторожного обращения с огнем в быту; надзор за исправностью средств пожаротушения и их укомплектованностью; вызов пожарной службы в случае возникновения пожара, принятие мер по его тушению имеющимися средствами пожаротушения.

Численный состав пожарной дружины определяется руководителем предприятия из расчета пять человек на каждые сто работающих. На предприятиях с численностью работающих до ста человек количество членов пожарной дружины должно быть не менее десяти человек. Пожарные дружины организуются на добровольных началах из числа рабочих, служащих, инженерно-технических работников предприятия в возрасте не моложе 18 лет. Все расходы по содержанию пожарной дружины несет предприятие, на котором она организована. Участие членов пожарной дружины в ликвидации пожара или аварии в рабочее время, а также дежурство по линии пожарной безопасности или проведение профилактических мероприятий по предупреждению пожаров в нерабочее время оплачиваются в размере двух часовых ставок (окладов) работника на данном предприятии за каждый час работы по ликвидации пожара или аварии либо дежурства¹⁶.

Для привлечения населения к деятельности по предупреждению пожаров и борьбе с ними при органах местного самоуправления создаются группы внештатных пожарных инспекторов. Группы внештатных пожарных инспекторов призваны оказывать помощь органам местного самоуправления, Государственного

¹⁵Положение о добровольных пожарных командах. // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic57/text839.htm>

¹⁶Положение о добровольных пожарных дружинах на предприятиях, в учреждениях и организациях. // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic57/text839.htm>

пожарного надзора в осуществлении контроля за соблюдением стандартов, норм и правил пожарной безопасности на предприятиях, в учреждениях и организациях, жилых домах и на других объектах, независимо от форм собственности. Внештатные пожарные инспекторы входят в состав комиссий по проведению смотров противопожарного состояния жилых домов в населенных пунктах. Состав внештатных пожарных инспекторов определяется органами Государственного пожарного надзора и утверждается органами местного самоуправления. Группы внештатных пожарных инспекторов содержатся за счет средств органов местного самоуправления, а также отчислений на эти цели предприятий, добровольных взносов граждан, предпринимателей. Органы местного самоуправления выделяют бесплатно помещения для размещения групп внештатных пожарных инспекторов, а также автотранспорт для проведения ими пожарно-профилактической работы¹⁷.

Следует отметить, что хотя в наименовании и присутствует термин «добровольные», на самом деле зачастую имеет принцип директивного создания пожарных дружин на предприятиях и в организациях. Это не хорошо и не плохо. Следует привести терминологию в соответствие с практикой и разделять внештатные структуры на добровольные и созданные в директивном (приказном) порядке. Кроме того, стоит отметить, что во всех приведенных актах речь идет именно о противопожарных структурах. Между тем, представляется, что задачи, стоящие перед внештатными спасательными подразделениями в будущем будут шире одного лишь огнеборчества. С учетом перспективных вызовов можно говорить, что речь пойдет о предотвращении и тушении пожаров, медицине катастроф в части оказания первой помощи на месте, ликвидации последствий катастроф с участием транспортных средств, разборке завалов, обеззараживании объектов, имущества и людей в случае радиационного, бактериологического или химического заражения, эвакуации людей и имущества из мест ЧС, распределении помощи пострадавшим. Безусловно, внештатные подразделения не смогут заменить профессиональных спасателей. Речь идет о создании своеобразного резерва МЧС, который в случае масштабного кризиса будет в состоянии решить определенный набор первоначальных задач, не требующий значительной профессиональной подготовки и экипировки.

Традиционная проблема ДПД в том, что зачастую они функционируют формально, существуют по сути только на бумаге. Это в первую очередь касается предприятий и организаций негосударственной формы собственности. Последнее не есть исключительно белорусской проблемой. Аналогичная ситуация наблюдается и в странах ЕС, где частный капитал не очень охотно идет на дополнительные финансовые и организационные усилия в части ликвидации ЧС. Считается, что эти задачи должны решать органы власти. Однако, на Западе многие проблемные вопросы регулируются на местном уровне благодаря развитой системе местного самоуправления. Не последнюю роль играет и фактор более развитой гражданской сознательности населения, когда многие финансовые запросы системы ЧС удовлетворяются общинами за счет самообложения населения, а не государственного бюджета. В Беларуси в этой части ситуация отличается в корне.

¹⁷Положение о группах внештатных пожарных инспекторов.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic57/text839.htm>

С учетом неразвитости системы самоуправления, слабой финансовой базы большинства местных исполкомов базового уровня представляется, что в нашей стране следует пойти по пути централизации ресурсов гражданского сектора через создание автономной структуры спасателей-добровольцев, которая была бы ответственна за организацию добровольных спасательных подразделений, их подготовку, контроль их дееспособности. А также за подготовку и контроль готовности к выполнению задач по предназначению структур, создаваемых в директивном порядке.

Таким образом, стоит задача формирования на базе имеющегося корпуса законодательства и созданных (пускай зачастую и формально) внештатных пожарных структур системы непрофессиональных спасательных формирований (далее по тексту НСФ), способных выполнять не только огнеборческие функции. Которые в кризисной ситуации могли бы выступить своеобразным резервом МЧС, эффективно оказывать поддержку местным властям в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. НСФ могут быть двух видов: добровольные и спасательные подразделения предприятий, учреждений и организаций вне зависимости от форм собственности (ведомственные спасательные подразделения). Отдельно следует отметить практику Италии по формированию резерва органов ЧС: пожарные при выходе на пенсию автоматически зачисляются в резерв спасательных ведомств, которых там несколько.

Базой для добровольных НСФ согласно европейской практике могут стать общественные или государственно-общественные организации¹⁸. Естественно, для работы с добровольцами МЧС потребуются прилагать значительные усилия, развивая отношения партнерства и взаимодействия.

В Беларуси уже действует республиканское государственно-общественное объединение «Беларуское добровольное пожарное общество». В настоящее время БДПО имеет 133 областные, межрайонные, районные и городские организационные структуры, объединяющие свыше 7 тыс. человек в составе 580 первичных организаций¹⁹. Проводится работа по созданию добровольных пожарных команд в крупных сельских населенных пунктах²⁰.

БДПО существует за счёт доходов от коммерческой деятельности, которую осуществляют 20 производственных предприятия, 68 районных производственных участков. Силами организации проводятся противопожарные работы в организациях, жилом секторе и на объектах всех форм собственности, налажено производство огнетушителей, автономных пожарных извещателей, устройства внутриквартирного пожаротушения, искрогасителей, огнезащитных составов, различного пожарного оборудования и средств противопожарной защиты; выполняются работы по проектированию, монтажу, наладке и техническому обслуживанию систем пожарной автоматики, огнезащите, перезарядке огнетушителей, устройству и ремонту печного отопления, ремонту электропроводки, монтажу и ремонту молниезащиты, проверке газовентканалов и

¹⁸Ст.7 Закона Республики Беларусь «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя»// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10100039>

¹⁹Первичные организации РГОО «БДПО»// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bdpo.by/dpdk.aspx>

²⁰ Шлык Николай. Добровольные пожарные команды будут созданы на Гродненщине.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://news.tut.by/society/280363.html?trnd=76783>

оказывает другие услуги по обеспечению пожарной безопасности. Осуществляется обучение населения правилам пожарной безопасности и безопасности жизнедеятельности в быту²¹.

В отличие от европейской практики, где организации пожарных-добровольцев подчиняются/координируются органами по ЧС, в Беларуси координацию деятельности БДПО осуществляет Совмин²². Что представляется нерациональным.

Безусловно, самостоятельно БДПО обеспечить НСФ оборудованием, техникой, униформой не в состоянии. Это вопрос должен решаться совместными усилиями местных и республиканских властей. В любом случае, уровень оснащения добровольцев должен настолько это возможно соответствовать поставленным перед ними задач и уровню их профессиональной подготовки. Одним из вариантов видится передача техники и оборудования из органов МЧС добровольцам по мере обновления.

В настоящее время основными задачами БДПО является борьба/предотвращение пожаров и разъяснительная работа среди населения²³. Перспективные вызовы потребуют расширения функций объединения за счет разбора завалов, спасательных работ при тяжелых ДТП, наводнениях, медицины катастроф, химического, биологического и радиоактивного заражения.

НСФ должны быть обеспечены местами для хранения и обслуживания специальной пожарной и аварийно-спасательной техники; помещениями для хранения экипировки и оборудования, размещения спасателей добровольцев. Вопросы выделения объектов недвижимости и коммунальных расходов по их содержанию должны возлагаться на местные власти²⁴. Тем более, что в малых и средних населенных пунктах имеется значительный резерв объектов недвижимости за счет выведения из производственного оборота госпредприятий. Вознаграждение членов НСФ должно также осуществляться за счет местных бюджетов. Возможно, за счет введения целевого сбора с собственников опасных объектов, расположенных в данной местности. В свою очередь республиканский бюджет должен покрывать расходы по приобретению необходимой техники и оборудования (передачи из наличия МЧС), средств защиты и связи, страхованию добровольцев. Предприятия в зоне обслуживания НСФ могут оказывать помощь посредством вознаграждения участников таких формирований из числа собственных работников.

²¹РГОО «БДПО» на современном этапе.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bdpo.by/about.aspx>

²²П.3.5. Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2006 г. N 658 «О создании республиканского государственно-общественного объединения "Беларуское добровольное пожарное общество"».// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bdpo.by/docs.6.aspx>

²³Постановление Совета министров Республики Беларусь. 28 февраля 2007 г. N 263 Об утверждении устава республиканского государственно-общественного объединения «Беларуское добровольное пожарное общество»// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bdpo.by/docs.5.aspx>

²⁴Ст.8 Закона Республики Беларусь «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь»// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=N10900045>

Таким образом, на БДПО предлагается возложить во взаимодействии с МЧС и местными властями функции формирования, подготовки, управления и контроля деятельности НСФ, созданных на базе существующих добровольных пожарных команд, дружин и расчетов. Для этого организация создает структуру по территориально-производственному принципу.

Что касается внештатных пожарных инспекторов, то их функции можно возложить на первичные организации БДПО по согласованию с МЧС.

Другой важной структурой волонтерского движения, которая вовлечена в подготовку к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий является Беларуское Общество Красного Креста. В Секретариате БОКК и во всех областных организациях введены в штат сотрудники, ответственные за работу по подготовке реагирования на ЧС.

В 2009 году сформирован волонтерский отряд быстрого реагирования Витебской областной организации Красного Креста. Отряд оснащен необходимым обмундированием, инструментарием и наборами гражданской обороны, закуплены модульно-каркасные палатки для размещения группы реагирования и пострадавших при ЧС. Во всех организациях Красного Креста областного уровня начато формирование подобных отрядов. Имеется республиканский отряд спасателей-кинологов. Структуры БОКК участвуют в учениях региональных подразделений МЧС по ликвидации ЧС природного и техногенного характера. Осуществляется деятельность по созданию централизованного резерва БОКК с запасом одежды, продовольствия, питьевой воды на случай чрезвычайных ситуаций²⁵.

В будущем не исключено создание и других общественных объединений, специализирующихся на предотвращении и ликвидации последствий ЧС. Каждое такое объединение должно рассматриваться властями в качестве перспективного партнера. Т.е. ни БДПО, ни БОКК не могут иметь «монополии» на государственную поддержку и признание.

Таким образом, институциональная основа имеется. Но проблемным моментом деятельности всех общественных и государственно-общественных организаций Беларуси выступает ограниченная финансовая база. Очевидно, что поддержка их деятельности по подготовке и реагированию на ЧС необходима. Бюджетные ресурсы будут оставаться ограниченными ещё в течение долго времени. Поэтому значительная часть помощи может идти в виде нефинансовой поддержки: предоставление в бесплатное пользование помещений, передача для нужд организаций техники и оборудования, ранее эксплуатировавшийся государственными органами (не только МЧС) и предприятиями.

Не стоит игнорировать и внутренние резервы МЧС в части возможной оптимизации численности административных и вспомогательных должностей в пользу спасателей. Нехватка которых наиболее ощутима. В этой связи представляется оправданным отвязать структуру МЧС от строгого соответствия административному делению страны. Органы ЧС малонаселенных районов следует укрупнить, сократив их управленческие и обслуживающие структуры. Это

²⁵ *Направления деятельности БОКК.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://redcross.by/bokk/napravleniya/>*

позволит создать резерв для наращивания присутствия спасателей там, где это необходимо. При этом стоит отметить, что численность населения - лишь один из факторов, учитываемых при принятии решения об укрупнении. Имеет значение и площадь обслуживаемой территории, её природные характеристики, развитость транспортной инфраструктуры, наличие объектов повышенной опасности.

Техническое обеспечение. 16.01.2015 было заявлено, что МЧС Беларуси в 2015 году завершит оснащение всех районных подразделений тяжелой техникой. При этом ведомство не планирует закупку авиатехники. Ранее в 2013 году планировалось выделение порядка USD 15 млн для закупки первого вертолета КА-32 для нужд МЧС, а в октябре 2013 года сообщалось о подписании контракта на поставку в 2014 году одной машины для спасателей Минска. Тогда руководство Министерства подчеркивало необходимость таких машин. Однако, финансовые проблемы внесли свое коррективы.

Очевидно, что старение авиапарка – наиболее ресурсоемкое направление поддержания на необходимом уровне материально-технической базы МЧС. Если с наземной техникой вопрос решается с той или иной скоростью, то масштабы необходимых затрат на авиацию ведомства просто несопоставимы: стоимости одного Ка-32 достаточно для того, чтобы обеспечить автоцистернами все районные отделы по ЧС Беларуси.

Как было сказано выше, МЧС Беларуси имеет в своем авиапарке 4 модели вертолетов (AS-355NP, Ми-2, Ми-8, Ми-26) и 2 модели самолетов (Ил-103 и Ан-2) в составе двух самостоятельных структур.

Представляется, что было бы рационально объединить оба авиаподразделения МЧС в единое учреждение, наделенное правом оказания коммерческих услуг. Это поможет оптимизировать административные расходы.

Самолеты Ил-103 являются достаточно современными машинами. Относительно Ан-2 представляется целесообразным изучить вопрос их ремоторизации согласно пакету, предложенному украинской корпорацией «Мотор Сич». Это позволит продлить срок их эксплуатации и сократить расходы за счет более совершенного двигателя. Цена вопроса: порядка USD 1 млн за единицу²⁶. С другой стороны за эти же деньги можно приобрести новый самолет в противопожарной версии или для химической обработки насаждений типа AirTractor AT-802. При этом новая машина будет отличаться большей грузоподъемностью в сравнении с Ан-2 в 1,5-2 раза. Правда, она не сможет использоваться в качестве пассажирской. Последнее для компактной страны типа Беларуси не является критически важным.

Более затратным является обновление вертолетного парка. Зарубежная практика в целом стремится к унификации авиапарка спасательных служб. Как правило, речь идет о наличии машин двух классов: легкого и среднего. При этом следует учесть, что в западной классификации средние вертолеты Ми-8 относятся к тяжелым.

В силу возраста и активной эксплуатации наличный парк Ми-2 и Ми-8 требует модернизации. Стоимость модернизации Ми-2 до уровня МСБ,

²⁶АО "Мотор Сич" готово обеспечить потребности эксплуатантов в модернизированной версии самолета Ан-2.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.aex.ru/news/2013/8/5/108766/>

предлагаемого украинской «Мотор Сич» составит порядка USD 4,5 млн за единицу²⁷. В результате улучшаются летные и эксплуатационные характеристики. Однако, насколько принципиально с учетом затрат – вопрос открытый. Одновременно следует помнить, что хотя Госпогранкомитет и отказался от собственного вертолетного парка, потребность в использовании подобной техники не исчезла. Причиной отказа пограничников от собственной авиации стало то, что Ми-8 слишком дороги в эксплуатации (расход дорогостоящего авиационного керосина – около 900 л. за 1 ч. полета), а AS-355NP имеют слишком малую грузоподъемность. Для нужд оперативной переброски пограничникам необходим вертолёт с грузоподъемностью около 1000 кг²⁸.

В этой связи интерес представляют вертолеты Bell 412, способные перевозить до 14 пассажиров или порядка 2 т на внешней подвеске. Машины прошли проверку временем, эксплуатируются в различных природно-климатических условиях и активно применяются в ряде стран для миссий спасения, медицинской эвакуации, патрулирования, перевозки грузов и пожаротушения. Стоимость одной машины составляет порядка USD 10 млн за единицу.

Модернизация Ми-8 до уровня МСБ будет стоить порядка USD 5-6 млн за единицу²⁹.

При этом стоит помнить, что речь идет об инвестициях в пускай надежную, но старую технику. Кроме того, практика проведения спасательных операций с применением вертолетной техники выявила существенные преимущества соосной схемы несущих винтов. В этой связи закупка для МЧС Ка-32А11ВС стала бы шагом в верном направлении. Этот вертолет предназначен для выполнения поисково-спасательных и высотно-монтажных работ, пожаротушения, транспортировке груза внутри фюзеляжа и на внешней подвеске, эвакуации людей, а также патрулирования и поддержки операций спецслужб. Вертолет как нельзя лучше подходит для спасения людей и борьбы с огнем в высотных зданиях. Состав противопожарного оборудования Ка-32А11ВС насчитывает более 40 различных опций. В течение многих лет вертолет с успехом применяется в борьбе с природными и техногенными пожарами в разных точках мира: в России, Канаде, Испании, Португалии, Швейцарии, Китае, Австрии, Южной Корее, Индонезии. При работе в зоне пожара в условиях нестабильных воздушных потоков благодаря соосной схеме несущих винтов вертолет Ка-32А11ВС может зависать на максимально близком расстоянии от очага возгорания и эффективно бороться с огнем на верхних этажах высотных зданий. Машина обладает значительным эксплуатационным ресурсом³⁰. Специалисты фирмы AgustaWestland в июне 2007 года провели сравнительный анализ трёх типов основных серийных противопожарных вертолётот: S-70 Sikorsky, S-64 Helitanker и Ка-32А11ВС. По экономической эффективности (в качестве основного показателя брался объём перевозимой воды и совокупность таких факторов как: расстояние, скорость,

²⁷ Ми-2.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8-2.D0%9C.D0%A1.D0%91>

²⁸ О чём забыл генерал Мальцев.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bsblog.info/o-chyom-zabyt-general-malcev/>

²⁹ Вертолеты Богуслаева: куда полетит обновленный Ми-8.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://cfts.org.ua/articles/49029>

³⁰ Воздушный пожарный расчет.// [Электронный ресурс] Точка доступа: http://vpk.name/news/118329_vozdushnyii_pozharnyii_raschet.html

стоимость вертолѐта, оборудования, лѐтного часа), предпочтение было отдано российскому вертолѐту. Именно поэтому, в последние годы проявился повышенный интерес к пожарному Ка-32А11ВС³¹. Вертолет Камова в отличие от Ми-8 имеет встроенный в нижнюю часть фюзеляжа бак вместимостью 3 т, шноркельные насосы и систему сброса, что не требует демонтажа спасательного оборудования из грузовой кабины. Также могут использоваться подвесные мягкие баки Vambi-Bucket, вместимостью 3-5 тонн воды, размещаемые на внешней подвеске.

Хотя стоимость Ка-32А11ВС в разы превышает стоимость модернизации Ми-8 до уровня МСБ, возможности применения в спасательных операциях у вертолета Камова несравненно выше.

Выбор (модернизация имеющихся или закупка новых самолетов и вертолетов) следует делать исходя из стоимости эксплуатации с учётом размера затрат, необходимых для приспособления существующей инженерно-технической инфраструктуры для обслуживания новых машин. Представляется, что в обозримой перспективе спасательная авиация в нашей стране должна располагать 12-15 самолетами, 10-12 средними вертолетами (в советской классификации) и таким же количеством легких вертолетов. Предпочтительно, чтобы это были все же новые машины. Другое дело, что на их закупку потребуется сумма не менее USD 270 млн в текущих ценах и дополнительные расходы на переподготовку летчиков и технического персонала. Но эксплуатировать до бесконечности советское наследство невозможно.

Относительно тяжелых вертолетов Ми-26 следует отметить, что машины эти крайне дороги в эксплуатации. Они применяются при масштабных пожарах, которые случаются нечасто. Соответственно, большую часть времени простаивают, т.к. их использование для нужд патрулирования или перевозки грузов внутри страны в большинстве случаев представляется экономически необоснованным. Если белорусские Ми-26 не найдут своей ниши на внешних рынках услуг (транспортных или спасательных), то с ними придется расстаться: возраст машин солидный, расходы на поддержание в полетопригодном состоянии значительные.

AS-355NP большую часть своего пребывания в Беларуси провели на земле и их будущее в белорусской государственной авиации не просматривается вовсе. Возможно, настало время выставить их на продажу.

Говоря об обновлении авиапарка МЧС стоит рассмотреть возможность межведомственного сотрудничества в этой части. Так, в течение продолжительного времени обсуждается перспектива создания в составе сил спецопераций Минобороны собственного вертолетного подразделения численностью в эскадрилью. Технические требования для вертолетов спецназа и спасательных во многом пересекаются: полет в ночное время, в сложных метеоусловиях, на низких высотах. Поэтому закупка вертолетной техники может осуществляться в рамках межведомственной программы МО и МЧС. Использование машин в интересах ССО позволит обеспечить достаточную летную практику пилотов. Однако и требования к таким машинам будут большими: так потребуется система монтирования съемной брони и систем вооружения. Схожая

³¹Вертолеты. Средства и способы пожаротушения// [Электронный ресурс] Точка доступа:<http://www.airwar.ru/other/article/vertpogar.html>

ситуация может быть и при обновлении парка военно-транспортной авиации. Пока это выглядит далекой перспективой, но это не значит, что такую перспективу не следует рассматривать в принципе. Очевидно, что в будущем она будет состоять исключительно из тактических транспортных самолетов. Для которых существует возможность установки съемного противопожарного оборудования. Так, итальянская компания AleniaAermacchi предлагает противопожарную опцию для производимых ею военно-транспортных самолетов C-27J Spartan. На самолет устанавливается система пожаротушения Guardian от американской компании CaylumTechnologies. Она представляет несколько сбрасываемых контейнеров из плотного картона емкостью до тысячи литров воды или пламегасящих веществ. Система, в частности, может применяться для тушения лесных пожаров. Благодаря большой высоте сброса контейнеров пожаротушение может осуществляться при большой площади возгорания, а также в ночное время. Установка противопожарной системы по заявлению производителя не потребует «существенной переделки самолетов»³².

Использование техники в интересах нескольких ведомств потребует разработки четких протоколов эксплуатации и компенсации связанных с этим расходов.

Поддержание инфраструктуры служб спасения. Реальной проблемой остается сохранение инфраструктуры как самого МЧС, так и иных спасательных структур, недопустимость их бездумного сокращения в регионах.

В течение всего послевоенного периода в Беларуси наблюдается урбанизация, количество сельского населения сокращается. Малые и многие средние сельские населенные пункты уже исчезли или на грани исчезновения. В том числе и за счет перетекания населения в более обустроенные сельские поселения (т.н. агрогородки). Процесс необратим. Это актуализирует проблему рационального размещения подразделений МЧС.

Очевидно, что основная задача спасателей – сохранение жизни людей и имущества. Соответственно, оптимизация размещения будет заключаться в максимально возможном «приближении» спасателей к местам концентрации населения. А также объектов, представляющих повышенную опасность, включая транспортные узлы и магистрали, производственные мощности, объекты критической инфраструктуры. Сохранение природных экосистем от пожаров остается важной, но не приоритетной миссией: в местностях свёртывания спасательной инфраструктуры основной упор придется делать на превентивные мероприятия, уменьшающие риск возникновения пожаров или затрудняющие распространение огня. И основная нагрузка ляжет на земле- и лесопользователей. МЧС должна усилить контроль за исполнением превентивных мероприятий.

Второе направление – повышение эффективности контроля за обстановкой в слабозаселенных местностях. Который может осуществляться с воздуха с применением пилотируемой и беспилотной авиации.

³²Румынский транспортник Spartan получит систему пожаротушения.// [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://lenta.ru/news/2013/12/09/c27j/>

Поддержание материально-технической и организационной базы в условиях ограниченного бюджетного финансирования подразумевает привлечение внебюджетных ресурсов.

Следует изучить целесообразность создания по примеру Италии национального фонда предотвращения и ликвидации последствий катастроф как межведомственной структуры. Основные направления деятельности фонда: финансирование мероприятий, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций и укрепление материальной базы спасательных организаций в неурбанизированной местности; компенсацию, а равно экстренная оплата расходов, связанных с ликвидацией последствий ЧС.

В нашем случае источниками ресурсов такого фонда могут выступать:

- средства фондов предупредительных мероприятий страховых компаний, пропорционально доле в их портфеле взносов от страхования ответственности владельцев источников повышенной опасности, имущества в неурбанизированных местностях, иных видов;

- дополнительное налогообложение подакцизных товаров, а также товаров, представляющих опасность для окружающей среды (например, полимерной упаковки и тары). В качестве примера стоит напомнить, что стоимость табачных изделий в нашей стране – одна из самых низких в Европе. Объем рынка табака в Беларуси приближается к 26 млрд штук в год³³. Даже незначительное увеличение акциза при таком объеме позволит аккумулировать значительные ресурсы;

- целевой сбор с организаций-лесопользователей;

- сбор за транзитные перевозки через территорию Беларуси опасных грузов;

- средства, полученные от продажи имущества из государственных резервов при их освежении, а также от продажи, утилизации имущества, приобретённых за счет средств фонда организациями-получателями³⁴.

Получателями средств фонда могут выступать:

- МЧС;

- добровольные спасательные организации, общественные объединения, занятые в сфере ликвидации последствий ЧС;

- Минздрав для финансирования материально-технической базы системы экстренной помощи (в настоящее время имеется 15 центров экстренной медпомощи, 24 станции и 200 подстанций отделений и постов скорой медпомощи);

- противоэпизоотические структуры Минсельхозпрода;

- органы государственной лесной охраны Минлесхоза (13,3 тыс. человек, 447 пожарных машин в составе 243 пожарно-химических станций, 651 пункт противопожарного инвентаря);

- местные органы управления базового уровня.

Средства фонда могут использоваться только для обновления и развития материально-технической базы организаций, занятых в сфере предотвращения и

³³ Табачный рынок Беларуси. // [Электронный ресурс] Точка доступа: http://www.investinbelarus.by/docs/RUS_Tobacco_market_2Q_2014.pdf

³⁴ Ст. 1 Закона Республики Беларусь «О государственном и мобилизационном материальных резервах». // [Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.pravo.by/pdf/2008-14/2008-14%28011-071%29.pdf>

ликвидации ЧС (закупка техники, систем наблюдения и мониторинга, строительство объектов и т.п.). Приобретенные на средства фонда объекты находятся в его собственности и в оперативном управлении получателей. Во всяком случае, должны быть исключены факты финансирования административных расходов, подготовки кадров и прочих агитационно-образовательных мероприятий, которые несут значительную составляющую нецелевого расходования или откровенной кражи средств.

Средства фонда должны выделяться в форме грантовой поддержки на конкурсной основе. Для недопущения перекосов в распределении средств все процедуры фонда должны быть максимально прозрачными, содержание проектов и их бюджеты гласными.

Сам фонд должен управляться банками или страховыми организациями. При этом управляющие компании должны быть отделены от конкурсных комиссий, принимающих решения по выделению средств фонда. Основная часть средств фонда (например, 85%) должна содержаться в высоколиквидных активах. В белорусских условиях – это деньги на счетах и депозитах, краткосрочные облигации. Расходы на администрирование фонда покрываются за счет определенной части дохода от инвестиционной деятельности (процент по депозитам и ценным бумагам). Но ни в коем случае не за счет основных средств, поступающих в фонд.

Эксплуатация имущества, приобретенного с использованием средств фонда, не может быть менее нормативов, установленных производителем. При достижении таких нормативов списание (продажа либо утилизация) такого имущества возможно только по решению комиссии с участием управляющей компании фонда. Комиссия может разрешить (признать целесообразным) сверхнормативную эксплуатацию исходя из фактического состояния имущества.

Отдельно следует остановиться на возможности привлечения зарубежного финансирования мероприятий по подготовке и ликвидации последствий ЧС. Очевидно, что масштабная катастрофа природного или техногенного характера на территории Беларуси может создавать угрозы для соседних стран ЕС. Наличие системы государственно-общественного партнерства, прозрачность процедур фонда предотвращения и ликвидации последствий катастроф, ясность его целей и приоритетов создают условия для привлечения европейского финансирования. Сомнительно, чтобы оно стало основным источником пополнения ресурсной базы фонда, основная работа по аккумулярованию средств в любом случае будет проводиться в Беларуси.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Актуальность тематики предотвращения ЧС и ликвидации их последствий не теряет своей остроты. И не утратит её в будущем. Ежегодно в стране происходит более 11 тысяч аварий, пожаров и других чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в результате которых погибает до 1,5 тыс. человек, травмируются около 2 тыс. человек. Ущерб только от пожаров составляет около 1% ВВП!³⁵ Стоит обратить внимание, что речь идет об усредненных показателях. В

³⁵ Государственная программа оснащения органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь современной техникой, пожарным и аварийно-спасательным оборудованием, другим имуществом

2010 году, который запомнился засухой, число пожаров природного характера выросло в сравнении с 2009 годом в 2,5 раза, а в сравнении с 2008 – более чем в четыре раза³⁶. По мере учащения засух, а это пока наиболее вероятный сценарий на ближайшую перспективу, опасность огненной стихии будет возрастать. В 2013 году наводнения в Германии и соседних странах причинили ущерб в размере USD 15,2 млрд³⁷.

В этой связи, любые расходы на систему предупреждения и ликвидации последствий ЧС, сколь бы значительными они не казались, представляются оправданными. Правда, пока не всем это очевидно. В том числе и во власти. Бюджет МЧС стабилен, позволяет поддерживать текущий уровень дееспособности ведомства. Однако средств на техническое развитие не хватает³⁸.

С учетом ограниченности государственных ресурсов, к числу приоритетов в деятельности системы органов по ЧС следует отнести развитие волонтерского движения и привлечение дополнительного финансирования. В том числе и из-за рубежа.

Актуальной остается и проблема поиска наиболее рациональной организационной структуры системы органов по ЧС с тем, чтобы снизить численность административных и вспомогательных структур.

Тему предотвращения и ликвидации последствий ЧС можно отнести к категории вечных. А потому, дискуссии о путях совершенствования системы спасательных органов будет продолжаться. Главное, чтобы однажды слова «переросли» в дела.

в 2006-2010 годах.//[Электронный ресурс] Точка доступа: http://mchs.gov.by/_modules/_files/files/Postanovlenie_Soveta_Ministrov_Respubliki_Belarus_ot_26_dekabrya_2005_g.pdf

³⁶ Давыдовский С. И др. *Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*.//РЦСиЭ, 2011. С.5.

³⁷ Stephanie SanokKostro. *The pressing need for improved disaster resilience*.// FYSA, №3, 2013.

³⁸ *Бюджет 2015: сектор нацбезопасности и обороны дополнительных ресурсов не получит*.//[Электронный ресурс] Точка доступа: <http://www.bsblog.info/byudzhet-2015-sektor-nacbezopasnosti-i-oborony-dopolnitelnyh-resursov-ne-poluchit/>

Аналитический проект BelarusSecurityBlog
www.bsblog.info
admin@bsblog.info

