

*В.В. Шейн, старший преподаватель кафедры
гражданского права и процесса ЧУО
«БИП–Институт правоведения»*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ

На основе анализа некоторых нормативных правовых актов, взглядов ученых на совершенствование деятельности ОВД в сфере обеспечения общественной безопасности в экстремальных условиях предлагается авторская трактовка содержания теоретико-правовой категории «административная деятельность ОВД в экстремальных условиях», обосновывается необходимость выделения деятельности ОВД в экстремальных условиях в особую дисциплину – научно-практическое направление деятельности, сформированное для решения специфических задач обеспечения общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях различного характера.

Для динамичного развития страны, сопровождаемого высокими темпами и напряженностью социальных отношений, важное значение имеет совершенствование деятельности госорганов, в том числе и ОВД, по обеспечению общественной безопасности в экстремальных условиях. Эффективное осуществление государством данной ключевой функции связано с созданием необходимых условий для успешного проведения политических, экономических, социальных и правовых реформ, становления социально ориентированной рыночной экономики.

Подтверждением сказанному является современная общественно-политическая ситуация в Республике Беларусь, которая характеризуется радикальными изменениями в различных сферах жизнедеятельности общества, стремлением к внедрению в мировое сообщество, что обуславливает необходимость постоянного совершенствования отраслей законодательства, в том числе регулирующего вопросы общественной безопасности, приведения конституционных и административно-правовых норм управления в сфере общественной безопасности в соответствие с международными стандартами и правилами.

Следовательно, развитие правовых основ управления в сфере обеспечения общественной безопасности выступает в качестве ведущего направления правоохранительной политики нашей страны, обеспечения национальной безопасности, включающей государственную и общественную составляющие. Указанная проблема актуальна не только для Беларуси, но также для России и других государств на постсоветском пространстве. Совершенствование управления в экстремальных условиях предполагает также системный подход, так как «безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства», – говорится в законе Российской Федерации «О безопасности» [6].

В национальном законодательстве в настоящее время отсутствует единое определение общественной безопасности. Существуют лишь определения различных ее сегментов: безопасности дорожного движения, пожарной, информационной и экологической и др. Систему сегментов безопасности необходимо рассматривать как единое целое, а каждый ее вид – как самостоятельную подсистему, которая во взаимосвязи и взаимозависимости с другими подсистемами оказывает влияние на степень защищенности личности, общества и государства. Решение вопросов совершенствования управления в сфере обеспечения общественной безопасности зависит также от развития взаимоотношений между законодательными и исполнительными органами республики, органами местного самоуправления, общественными объединениями, субъектами хозяйствования различных форм собственности. В связи с этим нами была разработана концепция общественной безопасности, которая содержит методологическую основу построения системы этой безопасности.

Необходимо также обратить внимание на обеспечение безопасности населения и территорий, учитывая национальные и идеологические особенности, предыдущий опыт управления, в том числе и в системе ОВД. Кроме того, как полагает И.М. Серебрякова, «к сожалению, в организационно-правовом обеспечении деятельности правоохранительных органов Республики Беларусь имеется в настоящее время ряд недостатков, связанных с частичной неурегулированностью организационно-правовой составляющей их статуса» [12, с. 36], в том числе, по нашему мнению, и службы охраны общественного порядка гражданской обороны (СООП ГО), и ее резерва в виде гражданских формирований этой службы. Более 75 % из 330 опрошенных нами специалистов считают недостаточным правовое обеспечение деятельности правоохранительных структур при чрезвычайных ситуациях.

К различным аспектам деятельности госструктур, в том числе и ОВД, в экстремальных условиях обращались в своих работах В.С. Анисимов, В.В. Гущин, А.В. Зубач, В.П. Кондрашов, А.Ф. Майдыков, А.В. Рачкаускас, В.Б. Рушайло, А.И. Сахно и др. Вопросы обеспечения безопасности в экстре-

мальных условиях раскрыли в своих работах белорусские ученые И.И. Басецкий, А.Ф. Вишневецкий, В.Ф. Ермолович, В.А. Кашевский, А.Н. Крамник, В.А. Круглов, Л.М. Рябцев, В.Н. Савичев, С.А. Трахименок и др. Например, В.А. Ананич, раскрывая диалектику административно-правовых отношений в условиях радиационной опасности, обращает внимание на то, что в экстремальных условиях устанавливается «особый порядок управления, специальный правовой режим», для которого характерно создание чрезвычайных органов, издание специальных правовых актов, осуществление других мероприятий [1, с. 18–19]. И.И. Мах подчеркивает, что в 1991 г. в республике в системе ГО и ЧС имелось около 45 тыс. членов объектовых невоенизированных (гражданских) формирований службы охраны общественного порядка гражданской обороны, а также более 25 тыс. сотрудников военизированной и сторожевой охраны. На одного сотрудника ОВД, задействованного в экстремальных условиях, приходилось три члена вспомогательных сил [5]. Это и позволяло в тех условиях выполнить в случае необходимости большой объем работы. Сейчас при фактическом восстановлении службы охраны общественного порядка ГО необходимо активизировать это взаимодействие с гражданскими формированиями. При этом должны учитываться служебные интересы всех служб и подразделений, образовавшихся в системе ОВД с 1991 по 2008 г.

Вышеуказанные авторы лишь касались национальной, радиационной и других видов безопасности, их исследования деятельности в экстремальных условиях, в различных административно-правовых режимах не носили комплексного характера.

Одним из ученых, более углублено исследовавших проблемы обеспечения безопасности ОВД в чрезвычайных ситуациях, является В.А. Баранов, который считает, что административная деятельность ОВД в экстремальных условиях является чрезвычайным видом исполнительно-распорядительной деятельности. Она основана на специально установленных правовых нормах и осуществляется в особой организационной форме, заключающейся в применении чрезвычайных и повседневных мер. Эта деятельность имеет напряженный характер и предполагает комплексное, массированное применение сил и средств ОВД в целях восстановления нарушенного общественного порядка, создания благоприятных условий для проведения спасательных и других неотложных работ, а также обеспечения обстановки спокойствия в местах проведения мероприятий гражданской обороны [2], то есть обеспечения общественной безопасности. Однако произошедшие за последние два десятилетия изменения в социальной, экономической и политической жизни страны, накопленные знания позволяют уточнить содержание этого определения, касаясь вопроса современного теоретического обоснования деятельности ОВД в современных условиях.

В настоящий момент недостаточно разработанными являются вопросы о статусе службы охраны общественного порядка гражданской обороны. Например, в ст. 5 и 6 закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» не раскрывается содержание деятельности ОВД в экстремальных условиях, а говорится о том, что работники этих органов допускают ограничение прав и свобод граждан в предусмотренных нормативными правовыми актами и данным законом случаях [7]. Возникла необходимость преподавания дисциплины «Деятельность ОВД в чрезвычайных ситуациях», а также в современной трактовке дефиниции «административная деятельность ОВД в экстремальных условиях», поэтому необходимо решить вопрос об урегулированности организационно-правовой составляющей статуса службы охраны общественного порядка ГО и ее резерва, а также выделить деятельность ОВД в экстремальных условиях в особую дисциплину – научно-практическое направление деятельности, сформированное для решения специфических задач обеспечения общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях различного характера и разработать современную трактовку названной дефиниции.

Основные задачи и функции ОВД по деятельности в чрезвычайных ситуациях зафиксированы в соответствующих нормативных правовых актах. Они сводятся к обеспечению защиты прав граждан и общественной безопасности в экстремальных условиях и направлены на предупреждение и устранение массовых беспорядков; пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований; осуществление мероприятий по разблокированию местности; охрану важных объектов и систем жизнеобеспечения; восстановление беспрепятственного движения спецтранспорта и эвакуируемых при помощи гражданских формирований (объектовых и территориальных) службы охраны общественного порядка гражданской обороны. Одной из особенностей обеспечения безопасности на протяжении длительного времени была самооборона населения, в том числе и в системе гражданской обороны (ГО), которой накоплен опыт работы, и взаимодействие с работниками ОВД [3, с. 4–5]. В группу самозащиты (самообороны) жилого дома (улицы), где проживало 200 жителей, входило 28 человек, в том числе и звено охраны порядка и наблюдения из 6 человек. Указанный опыт может быть востребован и сегодня, например для решения задач и в мирное время.

Учитывая, что основу сил гражданской обороны, как и службы охраны общественного порядка, составляют гражданские формирования, было бы целесообразно оформить их статус нормативным

актом, как это было сделано в 1998 г. начальником штаба ГО Минска. Им были утверждены рекомендации «По созданию, укомплектованию, оснащению и поддержанию в готовности невоенизированных формирований ГО», а в 2003 г. из-за отсутствия республиканского нормативного правового акта было принято решение Мингорисполкома «О создании служб гражданской обороны в г. Минске», в разработке которых принимал участие автор данной публикации [11]. В апреле 2008 г. подготовлен проект постановления Совета Министров Республики Беларусь «О службах гражданской обороны», в России аналогичный нормативный правовой акт утвержден еще в 1999 г.

Кроме того, автором разработан проект Положения о гражданских (невоенизированных) формированиях службы охраны общественного порядка гражданской обороны, который должен быть утвержден постановлением Совета Министров Республики Беларусь. Он может после доработки и обсуждения заинтересованными сторонами стать основой для нормативного закрепления содержания их деятельности и определить ее особый правовой статус. Очевидно, что если военизированная охрана и в обычных условиях вооружена, аналогично следует поступить и с гражданскими формированиями СООП ГО как резерва ОВД. Автор также принимал участие в разработке закона Республики Беларусь «О военном положении», временного положения о местной обороне в вооруженных силах, а также проекта инструкции, касающийся деятельности комендантской службы местной обороны и ее взаимодействия с территориальными ОВД. Необходимо также отметить, что, например, в п. 5 ст. 16 закона Российской Федерации «О гражданской обороне» 1998 г. говорилось о том, что деятельность войск гражданской обороны осуществляется также и мирное время при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, катастрофах [8]. Аналогично трактовалась деятельность ГО в Республике Беларусь и в словаре юридических терминов 2000 г. [13, с. 93].

При этом следует учитывать, что гражданская оборона в системе обеспечения обороноспособности и жизнедеятельности государства выполняет не только оборонную, но общественную, в том числе и социальную, а также экономическую функции, а задачи, стоящие перед государством, требуют, по нашему мнению, полноценного функционирования гражданской обороны и в мирное время при любых чрезвычайных ситуациях. Это может быть, например, развертывание штабов и служб, в том числе и службы охраны общественного порядка. На учениях по гражданской обороне эта служба организует комендатуру для обеспечения безопасности в зоне проведения учений. Очевидно, это целесообразно делать при любых чрезвычайных ситуациях, в том числе и общественного характера.

На основании п. 22, 29 ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент для обеспечения безопасности при всех чрезвычайных ситуациях задействует государственные структуры, в том числе и ОВД [4].

Полагаем, что эти структуры должны опираться на опыт обеспечения безопасности гражданской обороной как советского государства, так и зарубежных стран, в том числе и на информационное обеспечение при проведении мероприятий по обеспечению этой безопасности. Необходимо также укрепить законодательную базу положениями, предполагающими ужесточение санкций за совершение правонарушений и преступлений в экстремальных условиях при чрезвычайных ситуациях различного характера. В гл. 27 Уголовного кодекса Республики Беларусь «Преступления против общественной безопасности» в ст. 285–300 необходимо предусмотреть ужесточение ответственности ограничением свободы на несколько лет дополнительно, если эти преступные действия совершены в период чрезвычайных ситуаций. В ст. 23.4 и 23.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях также нужно предусмотреть ужесточение ответственности, если эти действия совершены в чрезвычайных ситуациях, до 15 суток административного ареста.

Для того чтобы осветить все аспекты взаимодействия государственных структур, необходимо, по мнению автора, подходить к их анализу концептуально, но в рамках гражданской обороны как гуманитарного инструмента, средства обеспечения безопасности, включая и общественную ее составляющую. Следует учитывать, что в условиях Беларуси важное значение имеет не только обеспечение безопасности, но и предвидение глобальных, региональных (на Европейском континенте) международных рисков, связанных со стихийными бедствиями, паводками, наводнениями, землетрясениями. Существенным также является прогнозирование рисков на уровне республики в целом, нескольких регионов (областей), одной области (Минска), на районном (городском), локальном (объектовом), то есть на территории одного субъекта хозяйствования, уровнях.

Обеспечение общественной безопасности приобретает особое значение также и в связи с угрозами терроризма. После 11 сентября 2001 г. странам Запада пришлось столкнуться с проявлениями внутренних угроз военного уровня, что потребовало пересмотра концепции предупреждения последних. В Беларуси и России данный вопрос не стоит, так как спецслужбы в целях предупреждения террористических актов активно используют накопленный положительный опыт. Однако отдельные аспекты проблемы обеспечения безопасности актуальны и для нашей республики. Например, в директиве Президента Республики Беларусь от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасно-

сти и дисциплины» подчеркивается, что укрепление дисциплины и правопорядка – важнейшая основа обеспечения общественной безопасности, основа социально-экономического развития страны, улучшения жизни людей [9], поэтому полагаем, что возникла потребность усиления работы в этом направлении, для чего необходимо целенаправленно готовить специалистов в различных госструктурах для выполнения задач по обеспечению общественной безопасности. Кроме того, следует учитывать, что в экстремальных условиях только 25–30 % жителей могут мыслить креативно и действовать адекватно сложившейся обстановке, в связи с чем курсанты при поступлении в учебные заведения должны проверяться и на устойчивость психики к деятельности в чрезвычайных ситуациях.

Для подготовки деятельности курсантов при чрезвычайных ситуациях согласно требованиям гл. 8 Устава патрульно-постовой службы милиции в 1998 г. в Академии МВД Республики Беларусь была введена минимальная программа курса для очной формы обучения «Основы действий ОВД в чрезвычайных ситуациях», которая помогала первокурсникам адаптироваться к службе при выполнении мероприятий в экстремальных условиях [11]. После этого была создана аналогичная учебная программа уже на 100 часов. Однако эти усилия не получили дальнейшего развития. Полагаем, что в настоящее время целесообразно вернуться к обучению курсантов по подобным программам.

Таким образом, на основании анализа работ ученых и нормативных правовых актов полагаем, что в целях совершенствования деятельности ОВД в сфере обеспечения общественной безопасности в экстремальных условиях необходимо:

рассматривать административную деятельность ОВД в экстремальных условиях как особый вид исполнительно-распорядительной деятельности, направленный на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности и соответственно уточнить дефиницию. Эта деятельность осуществляется посредством нейтрализации негативных факторов, снижением уровня угроз безопасности на основе осуществления специальных правовых и организационных мер, а также целенаправленного, постоянного и результативного воздействия на кризисные процессы, возникающие в природной, техногенной и социальной среде, во взаимодействии с госструктурами, общественностью и гражданами при различных административно-правовых режимах;

решить вопрос о снятии, устранении частичной неурегулированности статуса службы охраны общественного порядка ГО и ее резерва посредством принятия соответствующего нормативного правового акта;

выделить деятельность органов внутренних дел в экстремальных условиях в особую дисциплину – научно-практическое направление деятельности, подчиненное решению специфических задач обеспечения общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях, в различных административно-правовых режимах.

Библиографические ссылки

1. Ананич, В.А. Диалектика административно-правовых отношений в условиях радиационной безопасности / В.А. Ананич // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел : сб. науч. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / под общ. ред. Л.М. Рябцева. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1999.
2. Баранов, В.А. Административная деятельность Советской милиции по обеспечению задач ГО СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.А. Баранов. М. : Всесоюз. науч.-исслед. ин-т, 1991.
3. Гуков, А.А. Организационно-правовые основы деятельности местной противовоздушной обороны НКВД-МВД СССР (1932–1960 гг.): историко-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Гуков. М. : Моск. ун-т МВД Рос. Федерации, 2006.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). Минск : Амалфея, 2005.
5. Мах, И.И. Административный надзор ОВД в сфере специальных режимов территорий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / И.И. Мах. М. : Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД СССР, 1992.
6. О безопасности : закон Рос. Федерации, 5 марта 1992 г., № 2446-1 : в ред. закона Рос. Федерации от 25.12.1992 г., указа Президента Рос. Федерации от 24.12.1993 г., федер. закона от 25.07.2002 г. // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2006.
7. О гражданской обороне : закон Рос. Федерации, 12 февр. 1998 г., № 28-ФЗ / Гражданская оборона. М. : Приор, 2000.
8. О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины : директива Президента Респ. Беларусь, 11 марта 2004 г., № 1 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 41. 1/5393.
9. О создании служб гражданской обороны в г. Минске : решение Мингорисполкома, 24 июля 2003 г., № 7р.
10. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 173. 2/1360.
11. Основы действий ОВД в чрезвычайных ситуациях : программа курса для очной формы обучения / авт.-сост.: Н.М. Манкевич [и др.]. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 1998.
12. Серебрякова, И.М. Проблемы организационно-правового обеспечения деятельности правоохранительных органов Республики Беларусь / И.М. Серебрякова // Сац.-эканам. і прававыя даслед. : навук.-практ. і інфарм.-метад. часоп. 2006 г. № 4.
13. Словарь юридических терминов / под ред. А.М. Абрамовича ; сост. С.Д. Василенко [и др.]. Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; Информ.-правовое агентство «Регистр», 2000.