

формирование нового отношения к отечественным предпринимателям, в том числе негосударственного сектора, на основе эффективной программы репартации капиталов и превращения их в инвестиционный ресурс;

укрепление доверия к власти, предполагающего в качестве одной из мер демонстрацию эффективной защиты населения от финансового мошенничества, защиты сбережений, капиталов и самого института частной собственности;

установление общественного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в границах правового поля;

формирование адекватной административной системы, включая выделение национального координирующего органа в сфере борьбы с экономической преступностью;

усиление различных видов контроля за социально-экономическими и политическими процессами, финансовыми и товарными потоками (бюджетного, банковского, валютного, таможенного и др.), причем в среднесрочной перспективе это направление может дать большие результаты, чем контроль за отдельными лицами;

правовая регламентация процесса перехода государственных служащих на должности руководителей коммерческих предприятий;

расширение сотрудничества Беларуси с международным сообществом с целью предотвращения практики отмывания денег, всемерное использование международного опыта в разработке эффективных механизмов борьбы с отмыванием денег;

для эффективной реализации Государственной программы борьбы с коррупцией следует предусмотреть выделение в ней необходимых материальных и денежных средств. Важно при этом разобратся на правовом уровне, какое правонарушение можно отнести к коррупционным, а какое к поборам. Первые целесообразно выделить в главу Уголовного кодекса Республики Беларусь, вторые в худшем случае могут наказываться в административном порядке, а чаще всего должны применяться дисциплинарная ответственность и нравственное осуждение;

работникам ОВД очень важно повысить свой профессионализм для качественного изобличения теневиков-коррупционеров, используя разные формы и методы оперативно-служебной деятельности;

для формирования у сотрудников ОВД высоких нравственных качеств, преданности служебному долгу и Родине целесообразно проводить ежегодные конкурсы профессиональных знаний, умений и навыков по направлениям служебной деятельности на уровне республики.

В.В. Шеин, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса частного учреждения образования «БИП – институт правоведения»

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

Теоретические взгляды на чрезвычайные ситуации формировались на протяжении всей истории цивилизации, проходя главные этапы в своем развитии, оформившись в XXI в. в самостоятельную научную теорию. Следовательно, для более глубокого уяснения вопросов, связанных с деятельностью в условиях чрезвычайных ситуаций, необходимо рассмотреть ретроспективу формирования научных взглядов на подобные явления и события.

Анализ литературных источников показывает, что вопросы чрезвычайных ситуаций привлекали внимание ученых и просветителей уже с античных времен и рассматривались в рамках понятия экстремальности, в смысл которого вкладывали предельные состояния в существовании вещей. Так, Аристотель писал, что «...люди ведь боятся не всех зол, ... – но лишь тех, которые могут причинить страдание, сильно огорчить или погубить, и при том в тех случаях, когда [эти бедствия] не [угрожают] издали, а находятся так близко, что кажутся неизбежными. Бедствий отдаленных люди не особо боятся»¹. В концепции миропонимания Н. Кузанского впервые указывается на принцип экстремальности. «Противоречие едино: нет противоречия одного для субстанции, другого – для качества,

¹ Аристотель. Политика. Риторика, поэтика. Категории. Минск: Лит., 1998. С. 17.

третьего – для количества...»¹. Джордано Бруно философской теории экстремальности придал естественнонаучный характер. В диалоге «О причине, начале и едином» он говорит о превращении противоположностей друг в друга в доведенных до крайности состояниях². В последующем научные представления о сущности и содержании экстремальности, ее принципах обогащены идеями Г. Лейбница. В трактате «Об основных аксиомах познания» он отмечает, что такие истины, как экстремальность, являются «метафизически необходимыми»³. Гегель предпринял попытку исследовать сущность экстремальных изменений. Он считал, что предельное состояние, то есть «...конечность есть наиболее упрямая категория рассудка»⁴. В работах других ученых на основе философских обобщений о закономерностях экстремальных изменений отражено и содержание самого понятия. Как и в античные времена, экстремальность рассматривается как предельные состояния в существовании вещей.

В качестве определяющего, универсального сущностного признака данного явления вычленяется фактор опасности, под которым понимается непосредственная угроза здоровью и жизни людей или угроза срыва их деятельности, в том числе государственных структур, включая и ОВД, по решению жизненно важных задач по обеспечению безопасности. Понятие «экстремальная ситуация» отражает, по мнению Н.П. Баранова, чрезвычайное, исключительно опасное событие или совокупность опасных событий относительно и только во взаимосвязи с деятельностью людей, их существованием⁵, поэтому чрезвычайные ситуации природного, техногенного и социального характера, несмотря на их разнообразный характер, имеют ряд общих сущностных характеристик: предельное состояние в существовании вещей, риск при ликвидации их последствий, многовариантность при принятии решений на недопущение или минимизацию их последствий и т. д.

В рамках философской концепции риска разработаны структурно-функциональные модели подобных ситуаций, позволившие выявить как механизмы их возникновения, так и способы реагирования на вызванную ими дестабилизацию жизнедеятельности. В практической деятельности профессий, связанных с риском, понятие «экстремальная ситуация» как специальный термин применяется в зависимости от экстремальных факторов, ее обуславливающих, сопровождающих в достаточно широком диапазоне, например: «угрожающая ситуация», «опасная девиантность», «опасный выход за пределы нормы», «критическая ситуация», «нештатная чрезвычайная ситуация» и т. д.⁶ Чрезвычайные ситуации, возникающие в экстремальных условиях социального характера, напрямую связаны с различными конфликтами: религиозными, социальными, военными и т. д.

Первые попытки осмыслить место и роль конфликта имели место в эпоху античности. Например, Аристотель в трактате «Политика» писал, что государство – «... продукт естественного возникновения, как и первичные община: оно является завершением их ...», далее он делает вывод, что «человек по природе своей есть существо политическое, ... а тот, кто живет вне государства, – либо не развитое существо, либо сверхчеловек, который только и жаждет войны»⁷. Государственные формы он делит на монархию, аристократию, политию и тиранию, олигархию, демократию, считая последних отклонением от нормы. Симпатизировал он политике, где власть принадлежит среднему классу. В средние века этими проблемами занимался Н. Макиавелли, который рекомендовал государю «... стремящихся к безопасности удовлетворить посредством установления порядка и законов, обеспечивающих общественную безопасность под властью государя. И его жизнь станет спокойной и благополучной»⁸.

В последние годы понятие «экстремальная ситуация» обрело статус одной из унифицированных категорий, используемых в катастрофологии, конфликтологии, теории безопасности, теориях менеджмента по оптимизации управления, оперативному управлению и др. Данная категория связана также с концепцией цивилизации риска, которая возникла в 80-е гг. XX в. и получила широкое распространение у западных философов. Согласно концепции цивилизации риска разрыв между усиливающимися сложностями и могуществом технологии, с одной стороны, и знанием ее возможных воздействий на окружающую природу и общество – с другой, приводит ко все большей рисконасыщен-

¹ Кузанский Н. Избранные философские сочинения. Об ученом познании. Об уме. О неинном. О бытии возможности. М., 1937. С. 67.

² См.: Бруно Д. Изгнание торжествующего зверя. О причине, начале и едином. Минск: Харвест, 1999. С. 407–414.

³ См.: Лейбниц Г.В. Сочинения: В 4 т. М.: Мысль, 1984. Т. 3. С. 140.

⁴ Гегель. Наука логики. М.: Мысль, 1998. С. 192.

⁵ См.: Баранов Н.П. Экстремальная ситуация // Новейший филос. слов. Минск: В.М. Скакун, 1998. С. 839–840.

⁶ Там же. С. 840.

⁷ Аристотель. Указ. соч. С. 17.

⁸ См.: Макиавелли Н. Государь / Пер. с итал. К.А. Тананушко. Минск: Современ. литератор, 1999. С. 200.

ности современного общества, которая проявляется в растущем количестве природных, техногенных и социальных чрезвычайных ситуаций.

На постсоветском пространстве на рубеже XX–XXI вв. издан ряд монографий, учебников и учебных пособий по конфликтологии, в которых содержатся критические обзоры западных теорий и практики, приводятся материалы исследований ученых, анализ разрешения конфликтов. Это работы Н.Ф. Вишняковой, А.Я. Кибанова, И.Е. Ворожейкина, Д.К. Захарова, В.Г. Коновалова и др.¹ В рамках концепции цивилизации риска рассматривается иерархизированная система рисков, включающая три уровня: а) нормальный, определяющий область терпимого риска, который соответствует сложившемуся балансу безопасности в обществе; б) повышенный, который задает сферу желательного снижения риска; в) чрезмерный, указывающий черту, за которой недопустим риск. Сторонники философской, социологической и психологической ветви складывающейся рискологии, как считает Е.М. Бабосов², стремятся на основе теоретического осмысления эмпирических исследований сконструировать структурно-функциональные модели, позволяющие объяснить механизмы субъективного восприятия риска индивидуумами и группами. Оценить воздействие на поведение человека в подобных ситуациях управленческих структур, специалистов, в том числе и сотрудников ОВД, врачей, спасателей, действия которых направлены на минимизацию негативных последствий различных видов риска. Таким образом, в научной теории наличествуют различные подходы к данной проблематике. Однако, несмотря на разброс мнений, указанные концепции³ представляют интерес для ученых-правоведов и практиков, которые могут взять для себя много ценного для теоретического осмысления особых условий чрезвычайных ситуаций, опыта и построения новых моделей организационно-структурных форм управления ОВД в такой обстановке.

В научной литературе определения чрезвычайной ситуации, чрезвычайного обстоятельства трактуются неоднозначно. В толковых словарях, энциклопедических изданиях этимология слов «чрезвычайный», «экстремальный» и «обстоятельство» рассматриваются следующим образом. Чрезвычайный – специально для чего-нибудь назначенный, не предусмотренный обычным ходом дел; экстремальный – крайний, необычный по трудности, сложности; обстоятельство – условия, определяющие положение, существование кого-, чего-нибудь⁴. В понятийно-терминологическом словаре под чрезвычайной ситуацией понимается совокупность опасных событий или явлений, внезапно возникающих на определенной территории или на объекте народного хозяйства в результате стихийного бедствия, аварии или катастрофы, эпидемий, эпизоотий и вызванных ими последствий, приведших или могущих привести к человеческим жертвам, нарушению здоровья людей, ущербу народному хозяйству, окружающей среде⁵. Чрезвычайная ситуация, – считает М.И. Постников, – это совокупность чрезвычайных событий и условий, сложившихся на данной территории⁶. Чрезвычайные ситуации могут быть техногенного, природного, биологического, экологического и социального характера, подчеркивается в Наставлении по планированию и руководству действиями органов внутренних дел и внутренних войск МВД при возникновении чрезвычайных ситуаций. Здесь же указаны и цели деятельности ОВД – обеспечение общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан в экстремальных условиях.

Остановимся на понятии «зона чрезвычайной ситуации». В толковом словаре русского языка под понятием «зона» подразумевается «полоса, пространство между какими-нибудь границами, а также вообще характеризующаяся какими-нибудь общими признаками территория, область». В научной литературе понятие «зона чрезвычайной ситуации» трактуется по-разному: «зона, прилегающая к месту аварии», «опасная зона», «зона аварии», «особая зона», «зона радиационно-загрязненной местности», «зона радиоактивного загрязнения», «зона действия чрезвычайных обстоятельств». В законе Республики Беларусь «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» под зоной чрезвычайной ситуации понимается территория, на которой воз-

¹ См.: Бабосов Е.М. Конфликтология: Учеб. пособие для студентов вузов. Минск: Тетрасистемс, 1999. С. 12; Вишнякова Н.Ф. Конфликтология: Учеб. пособие. Минск: Университет., 2002; Кибанов А.Я., Ворожейкин И.Е., Захаров Д.К., Коновалова В.Г. Конфликтология: Учеб. / Под ред. А.Я. Кибанова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА – М, 2005.

² См.: Бабосов Е.М. Цивилизация риска // Новейший филос. слов. / Сост. А.А. Грицианов. Минск, 1998. С. 800.

³ См.: Бажанов О.И. Концептуальные вопросы национальной безопасности и проблемы борьбы с преступностью // Проблемы обеспечения нац. безопасности Респ. Беларусь на соврем. этапе: Материалы науч.-практ. конф. Минск, 1997. С. 128–129.

⁴ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. 16-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1984. С. 374, 634, 770.

⁵ См.: Система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях: Понятийн.-терминолог. слов. // Респ. ком. по ЧАЭС. Минск, 1992. С. 12.

⁶ См.: Защита населения и объектов народного хозяйства в чрезвычайных ситуациях: Учеб. пособие / Под ред. М.И. Постникова. Минск: Университет., 1997. С. 1.

ника чрезвычайная ситуация. Последнее определение зоны, на наш взгляд, необоснованно сужает территорию, на которой будут проводиться мероприятия по защите населения, обеспечению устойчивости функционирования народного хозяйства, локализации и ликвидации возникших последствий. В аналогичном законе РФ зафиксировано более удачное определение зоны чрезвычайной ситуации, под которой понимается территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация, что позволяет проводить мероприятия на более обширном пространстве.

Есть различия в направленности и содержании мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций. Так, в законе Республики Беларусь под ликвидацией чрезвычайных ситуаций понимается преодоление чрезвычайной ситуации, ограничение угрозы жизни и здоровью людей, ущерба объектам народного хозяйства и окружающей среде, а также жизнеобеспечение населения в зоне чрезвычайной ситуации. В законе РФ эти меры включают аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайной ситуации, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Ряд авторов под экстремальными условиями понимают чрезвычайные обстоятельства, которые возникают в результате кризисных ситуаций социального характера; чрезвычайные ситуации техногенного, экологического или природного характера; чрезвычайные происшествия криминального характера. В начале 90-х гг. XX в. как отечественные, так и российские ученые более активно использовали термин «чрезвычайные ситуации».

Специалисты, исследующие вопросы гражданской обороны, едины во мнении, что весь объем задач в экстремальных условиях целесообразно решать в рамках реализации функции по обеспечению общественной безопасности при ЧС как в мирное, так и военное время. Эти задачи можно обеспечить, только опираясь на помощь резерва ОВД – невоенизированные формирования службы охраны общественного порядка гражданской обороны – как в мирное, так и военное время. Следует также обратить внимание, что это положение согласуется с подходом Международной организации гражданской обороны (далее – МОГО), которая видит гражданскую оборону гуманитарным инструментом, с помощью которого государство старается противодействовать чрезвычайным ситуациям природного, техногенного или социального характера. Как отмечает Генеральный секретарь МОГО С. Заиди, «...без гражданской обороны устойчивое развитие невозможно. Являясь органом, объединяющим структуры гражданской обороны разных стран, Международная организация гражданской обороны несет большую ответственность. Она призвана способствовать формированию глобального взгляда на чрезвычайную ситуацию. Он состоит в том, что бедствия и развитие существуют рядом, и что гражданская оборона – это средство, позволяющее удовлетворять стремление общества к безопасности и благополучию»¹. Общеизвестно, что существующая система общественной безопасности в условиях глобализации не обеспечивает сохранения мира и территориальной неприкосновенности отдельно взятого государства. В связи с этим нашим государством совместно с Россией вырабатывается оборонная политика. Кроме того, сложная международная обстановка требует от Беларуси создания региональной системы коллективной безопасности, проведения согласованной военной политики и разработки соответствующей нормативно-правовой базы в военной области, а также реализации различных направлений обеспечения военной безопасности в рамках союзного государства. Поскольку в современном мире обеспечение безопасности закреплено нормами права, особенно ярко видна его роль в системе охранительных норм административного и уголовного права, считает С.А. Трахименок². Стратегическое направление концепций безопасности Беларуси и России должно определять принципы их формирования, механизмы реализации и т. д.

В завершение рассмотрения теоретических взглядов на проблему чрезвычайных ситуаций различного характера можно сделать следующие выводы.

Исследование показало, что разработка вопросов деятельности государственных органов в экстремальных условиях чрезвычайных ситуаций осуществляется разрозненно, изучается в основном на теоретическом уровне. Подтверждением данного вывода является отсутствие комплексных научных разработок, касающихся деятельности ОВД при чрезвычайных ситуациях различного характера.

Анализ имеющихся в научной литературе и законодательстве определений позволяет сделать вывод, что под чрезвычайной ситуацией необходимо понимать опасную для жизни и здоровья людей совокупность обстоятельств и условий, сложившихся на определенной территории в результате дей-

¹ Гражданская защита – предмет устойчивого развития: из послания Генерального секретаря Международной организации гражданской обороны (МОГО) // Основы безопасности жизнедеятельности. 2000. № 3. С. 2.

² См.: Трахименок С.А. Безопасность государства: Методол.-правовые аспекты. Минск: БИТ «Хата», 1997. С. 184.

ствия сил природы, явлений биологического, техногенного и социального характера, требующую от исполнительных и распорядительных органов проведения специальных мероприятий.

Теоретические исследования и практика свидетельствуют, что весь объем задач в экстремальных условиях продуктивно решать в системе гражданской обороны как в мирное, так и военное время. Эти задачи можно обеспечить, только опираясь на помощь резерва ОВД – невоенизированные формирования службы охраны общественного порядка гражданской обороны – при любых административно-правовых режимах.

***В.В. Шейн**, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса частного учреждения образования «БИП – институт правоведения»;*

***В.А. Ананич**, профессор кафедры уголовного права и криминологии Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доктор исторических наук, профессор*

СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

При чрезвычайных ситуациях различного характера выделяют три административно-правовых режима: чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения, военного (осадного) положения. Наиболее характерным, по нашему мнению, для раскрытия принципов, задач и функций деятельности ОВД является режим чрезвычайного положения. В условиях чрезвычайного положения обеспечение безопасности строится на основополагающих принципах, положениях, идеях, определяющих содержание, а также организацию деятельности соответствующих служб и подразделений ОВД. Определенное место среди них занимают социально-правовые принципы, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, законах, актах о правовом положении государственных органов, общественных организаций и граждан, которые отражают объективные закономерности общественного развития.

Согласно ст. 3 закона Республики Беларусь «О милиции» деятельность милиции строится на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности. Милиция во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами решает стоящие перед ней задачи. В реализации задач и функций по обеспечению режима чрезвычайного положения принимают участие все подразделения ОВД. Каждая служба МВД Республики Беларусь с помощью присущих ей методов (административных, оперативно-розыскных, уголовно-процессуальных, профилактических и др.) непосредственно участвует в решении этих задач, поэтому реальное обеспечение прав и свобод граждан и их интересов складывается из усилий всех служб ОВД. Однако административная деятельность является основной при осуществлении режима чрезвычайного положения, так как она носит государственно-правовой характер, то есть осуществляется ОВД от имени государства. В условиях чрезвычайного положения ОВД могут применять меры государственного принуждения на основании и в порядке, установленном и вытекающем непосредственно из правовой природы такого положения, что необходимо в условиях данного режима, особенно вводимого по основаниям криминогенного характера. Кроме того, эта деятельность является подзаконной, то есть осуществляемой в строгом соответствии с целями и в пределах, определяемых законом «О чрезвычайном положении», и требованиями п. 22 ст. 84 Конституции Республики Беларусь, а также на основе и для исполнения других законов и правовых актов.

Содержание административной деятельности ОВД в отличие от других видов государственно-властной деятельности в условиях чрезвычайного положения носит исполнительно-распорядительный характер. Для осуществления своих функций по обеспечению этого режима, охране прав и свобод граждан ОВД наделяются дополнительными распорядительными полномочиями, предусматривающими возможность принятия мер административного воздействия к нарушителям правового режима чрезвычайного положения.