

УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ  
«БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

УДК 351.74/.76

ШЕИН  
ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ  
АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук  
по специальности 12.00.14 — административное право; финансовое право;  
информационное право

Минск, 2007

Работа выполнена в УО «Академия МВД Республики Беларусь»

Научный руководитель	Ананич Валерий Антонович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, УО «Академия МВД Республики Беларусь», кафедра уголовного права и криминологии
Официальные оппоненты:	Головко Анатолий Александрович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Республики Беларусь, профессор кафедры, Белорусский государственный университет, кафедра конституционного права  Вежновец Валерьян Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств
Оппонирующая организация	Академия управления при Президенте Республики Беларусь

Защита состоится 26 ноября 2007 г. в 14.30 на заседании совета по защите диссертаций Д 02.07.04 при УО «Белорусский государственный экономический университет» по адресу: 220070, Минск, просп. Партизанский, 26, ауд. 407 (1-й учеб. корп.), тел. 209-79-56.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке УО «Белорусский государственный экономический университет».

Автореферат разослан 25 октября 2007 года.

Ученый секретарь  
совета по защите диссертаций

Вабищевич С.С.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Связь работы с крупными научными программами (проектами) и темами.** Настоящая диссертация выполнена в соответствии с Концепцией совершенствования государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны на 2004—2007 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 9 июля 2004 г. № 277, а также в рамках программы исследования в соответствии с п. 4.67 перспективного плана научно-исследовательской работы УО «Академия МВД Республики Беларусь» на 2007 г.

Тема диссертационного исследования согласуется также с:

- мероприятиями, предусмотренными Международной программой совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств — участников Содружества Независимых Государств на период до 2010 г.;
- программой действий Республики Беларусь и Российской Федерации по реализации положений Договора о создании Союзного государства, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 24 декабря 1999 г. № 698;
- пп. 14 и 19.2 Государственной программы по усилению борьбы с преступностью на 2006—2010 гг., утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 21 февраля 2006 г. № 103;
- пп. 4.3.9 и 8.2.6 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г. № 390;
- Положением о Государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 апреля 2001 г. № 495 (в редакции Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 8 декабря 2005 г. № 1405);
- пп. 1.3 и 1.4 приказа Министра внутренних дел Республики Беларусь от 17 августа 2001 г. № 172 «О порядке реализации Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10 апреля 2001 г. № 495».

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационной работы состоит в развитии административно-правовой теории деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях различного характера и форм ее проявления, а также выработке практических рекомендаций по повышению ее эффективности.

Данная цель обусловила необходимость постановки и решения следующих задач:

- ретроспективный анализ понятия «чрезвычайная ситуация» и разработка нового его содержания посредством разграничения со смежными категориями;
- анализ условий, предпосылок и факторов, обуславливающих деятельность органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и административно-правовых режимах, в которых она осуществляется;
- обоснование принципов деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций и оптимального перечня их задач и функций;
- ретроспективный анализ организационных форм деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера и определение оптимальных структур управления при реагировании на них;
- разработка направлений, смягчающих или устраняющих угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций, теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию организации оборонной работы в органах и подразделениях внутренних дел при чрезвычайных ситуациях в военный период;
- выявление специфики нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях и определение путей его дальнейшего совершенствования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций различного характера.

### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Авторская трактовка содержания теоретико-правовых категорий «чрезвычайная ситуация», «общественная безопасность», «административно-правовой режим», которые наряду со смежными понятиями являются основополагающими элементами содержания деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях и имеют существенное значение для научно-теоретического познания и описания задач и функций данных органов в экстремальной обстановке. Введение данных категорий следует рассматривать как оптимальный способ решения поставленных научно-прикладных задач.

2. Оптимальная система факторов, обуславливающих возникновение и развитие чрезвычайных ситуаций различного характера (политических, экономических, социальных, экологических, национально-культурных, правовых, техногенных) со специфическим проявлением (внезапность, отрицательная направленность, трудность контроля, быстрота протекания). Учет данных факторов имеет важное значение для решения органами внутренних дел задач построения системы адекватных действий (создание органов ситуативного управления, выработка алгоритма действий на различных этапах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), которые играют ключевую

роль в определении содержания их деятельности. Целью деятельности всех государственных органов в этих условиях является нейтрализация негативных факторов.

3. Комплекс основных задач и функций органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях, которые сводятся к обеспечению защиты прав граждан и общественной безопасности в экстремальных условиях: предупреждение и устранение массовых беспорядков; пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований; осуществление мероприятий по разблокированию местности; охрана важных объектов и систем жизнеобеспечения; восстановление беспрепятственного движения спецтранспорта и эвакуируемых при помощи невоенизированных формирований (объектовых и территориальных) службы охраны общественного порядка гражданской обороны. Для решения данных задач применяются следующие формы работы: правовые (нормотворчество и правоприменение); неправовые (организационные), т.е. осуществление специальных внутриорганизационных и иных функций; взаимодействие с невоенизированными (гражданскими) формированиями службы охраны общественного порядка гражданской обороны; непосредственное участие в деятельности комендатур территории чрезвычайной ситуации (при принятии решения об их создании); передача всех приданных и дополнительных сил в распоряжение начальника гарнизона органов внутренних дел. Эффективность деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях зависит от полноты реализации общих и специальных принципов: гуманизма, уважения прав человека, гласности, взаимодействия с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также принципов международных стандартов по правам человека, относящихся к правоохранительной деятельности: законности, необходимости, недискриминации, соразмерности и гуманности, которые обеспечивают соответствие форм и методов их работы реальным проявлениям процессов и явлений в экстремальной обстановке.

4. Система правового обеспечения эффективного функционирования органов внутренних дел в административно-правовом режиме чрезвычайных ситуаций, включающая положения Конституции Республики Беларусь; законов Республики Беларусь; декретов, указов Президента Республики Беларусь; актов республиканских органов государственного управления, органов местного управления и самоуправления, принятых в пределах их полномочий; международных договоров Республики Беларусь о сотрудничестве и оказании взаимной помощи в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Для обеспечения национальной безопасности целесообразны следующие изменения и дополнения: в Концепцию национальной безопасности Рес-

публики Беларусь внести термин «общественная безопасность»; принять Положение о невоенизированных (гражданских) формированиях службы охраны общественного порядка гражданской обороны; с целью синхронизации законодательных процессов Беларуси и России принять законы «О безопасности», «Об общественной безопасности» и др.

5. Предложения по обеспечению общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях, согласно которым органам внутренних дел необходимо строить свою работу в этих условиях на основе Концепции деятельности ОВД в экстремальной обстановке как подсистемы Концепции теории гражданской обороны, направленной на выполнение научно-прикладных функций. В соответствии с осуществлением органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера деятельности в трех административно-правовых режимах целесообразно дифференцировать объем задач и функций, полномочий, структур, сил, средств и ресурсов, обеспечивающих общественную безопасность и общественный порядок.

6. Предложения по формированию единой Концепции оборонной работы в системе Министерства внутренних дел на основе белорусской и российской систем гражданской защиты (обороны), наиболее важными элементами которой должны выступать: готовность к деятельности объединенных структур, сил и средств органов внутренних дел Союзного государства; единая правовая база; унификация материально-технического обеспечения, медицинского и социального страхования; объединенное управление; единые стандарты по всесторонней подготовке личного состава, общественности и населения.

**Личный вклад соискателя.** Диссертационное исследование является научным трудом, выполненным соискателем самостоятельно в рамках выбранной темы. Диссертантом подготовлены конкретные предложения по организационно-правовому, информационному, кадровому обеспечению процесса организации и тактики деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера, а также проект постановления Совета Министров Республики Беларусь (Положение о невоенизированных формированиях службы охраны общественного порядка гражданской обороны). При формулировании ряда положений соискателем учитывались предложения и рекомендации научного руководителя, коллектива кафедры административной деятельности и управления органами внутренних дел УО «Академия МВД Республики Беларусь», управления гражданской обороны Главного управления командующего внутренними войсками МВД Республики Беларусь, военномобилизационного управления Министерства внутренних дел Республики Беларусь, научно-педагогического факультета УО «Академия МВД Республики Беларусь», Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь.

**Апробация результатов диссертации.** Основные теоретические выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию организации и тактики деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера, сформулированные в результате исследования, обсуждены на кафедре административной деятельности и управления органами внутренних дел УО «Академия МВД Республики Беларусь», а также докладывались на межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел» (Минск, 1999); международных научно-практических конференциях «Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства» (Минск, 2000), «Правовое обеспечение экономических реформ в славянских государствах» (Минск, 2000), «Гуманитарные и социально-экономические аспекты военной доктрины Российской Федерации» (Смоленск, 2001), «Современное правовое государство: теория, практика, проблемы и перспективы развития» (Минск, 2003), «Социально-гуманитарные науки и устойчивое развитие белорусского общества» (Минск, 2005); научно-практических конференциях «Проблемы обеспечения национальной безопасности в современных условиях» (Минск, 2001), «Проблемы противодействия преступности» (Минск, 2002), «Современные коммуникационные технологии в государственной информационной политике» (Минск, 2003).

Данные исследования включены в тексты лекций, материалы семинарских и практических занятий учебных дисциплин «Административная деятельность органов внутренних дел», «Защита населения и субъектов хозяйствования в чрезвычайных ситуациях. Радиационная безопасность», апробировались при проведении занятий на курсах гражданской обороны г. Минска и Республики Беларусь в 1999—2001 гг.

Отдельные выводы и предложения внедрены в практическую работу органов внутренних дел и подразделений гражданской обороны республики, учебный процесс УО «Академия МВД Республики Беларусь», а также учтены при подготовке проекта Закона Республики Беларусь «О гражданской обороне» и законов «О военном положении», «О чрезвычайном положении», ряда других нормативных актов.

**Опубликованность результатов диссертации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 15 научных работ, в том числе 5 статей в научных рецензируемых журналах (2 — в соавторстве), 4 — в сборниках научных трудов, 4 — в материалах конференций, а также 2 учебно-методических пособия (в соавторстве); из них 5 публикаций, отвечающих требованиям п. 18 Положения о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий в Рес-

публике Беларусь, общим объемом 6 авторских листов (личный вклад — 4,5 авторских листа) и 10 — иные.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК. Структура работы определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений. Работа изложена на 138 страницах. Библиографический список включает 251 наименование (21 страница), в том числе список публикаций соискателя — 15 наименований. Объем, занимаемый 7 приложениями, составляет 23 страницы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

**Введение** содержит обоснование актуальности темы, раскрывает ее научную новизну и практическую значимость, а также основные направления исследования.

Первая глава «**Развитие теоретических воззрений на деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях**» содержит три раздела.

В *первом разделе* выполнен анализ научной литературы, который свидетельствует о внимании ученых и просветителей к вопросам экстремальных условий чрезвычайных ситуаций уже с античных времен, что нашло отражение в трудах Аристотеля, Дж. Бруно, Гегеля, Г. Лейбница, Н. Кузанского, Н. Макиавелли, Т. Гоббса и др.

Понятие экстремальных условий чрезвычайных ситуаций рассматривалось представителями разных отраслей науки, в числе которых философы, социологи и юристы: В.А. Ананич, Е.М. Бабосов, О.И. Бажанов, С.А. Балашенко, Н.П. Баранов, И.И. Басецкий, Л.А. Васильева, И.И. Веремеенко, В.Н. Вежновец, Н.Ф. Вишняков, С.А. Воронцов, С.М. Забелов, А.В. Калашников, В.И. Громека, Б.Н. Панфилов, В.Г. Тихиня и другие ученые. Анализ правового регулирования и деятельности государственных структур содержится в исследованиях А.А. Головки, В.В. Гущина, Д.М. Демичева, П.М. Ермолинского, М.И. Еропкина, М.И. Постника, В.А. Кашевского, М.И. Киреева, Б.П. Кондрашева, А.И. Кононова, А.П. Коренева, А.Н. Крамника, А.Ф. Майдыкова, И.И. Маха, А.К. Микеева, В.П. Некрасова, А.В. Рачкаускаса, В.Б. Рушайло, Л.М. Рябцева, В.Н. Савичева, А.И. Сахно, Ю.Л. Сивакова, С.А. Трахименка, Г.К. Туманова, А.Г. Тиковенко, В.И. Фриско, В.И. Шабайлова, В.П. Шиенка и ряда других.

Вместе с тем в данных работах рассмотрены лишь отдельные аспекты организации деятельности органов внутренних дел в особых условиях при чрезвычайных ситуациях различного характера. Кроме того, вопросы деятельности



государственных органов в подобных условиях изучаются разрозненно, в основном на теоретическом уровне и, как следствие, в этой области отсутствуют комплексные научные разработки, что обуславливает необходимость проведения целенаправленных исследований. Автором предложено новое содержание определения чрезвычайной ситуации как опасной для жизни и здоровья людей совокупности обстоятельств и условий, сложившихся на определенной территории в результате действия сил природы, явлений биологического, техногенного и социального характера, требующей от исполнительных и распорядительных органов проведения специальных мероприятий.

Во *втором разделе* рассмотрена общественная безопасность как объект деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций. Отмечено, что в законодательстве отсутствует единое понятие общественной безопасности, а наличествуют определения различных ее сегментов: пожарная безопасность, безопасность дорожного движения, информационная, экологическая и др. Данную систему видов безопасности следует рассматривать как единое целое, каждый вид — как самостоятельную подсистему. Все виды взаимосвязаны и зависят друг от друга, влияют на степень защищенности личности, общества и государства. Такие процессы, как угрозы, риски, сопутствующие чрезвычайным ситуациям, проанализированы применительно к различным факторам, влияющим на жизнеобеспечение населения. Угроза общественной безопасности — это совокупность условий и факторов, создающих реальную или потенциальную опасность для объектов общественной безопасности. Основными видами угроз являются общественно опасные деяния и чрезвычайные ситуации природного, техногенного и социального (общественного) характера. Для Беларуси более характерны риски при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

В *третьем разделе* исследованы теоретико-правовые взгляды на деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера, а также проблемы безопасности, которые появляются в экстремальных условиях. Вопросы применения органами государственного управления сил и средств, направленных на нормализацию обстановки на определенной территории, рассматриваются как особые, т.е. отличные от обычных штатных условий жизнедеятельности. Основными формами деятельности органов в особых условиях являются правовые и организационные. Их осуществление предполагает применение административных, оперативно-розыскных, уголовно-правовых, профилактических мер, а также средств и методов обеспечения информационного преимущества над преступниками и нарушителями административно-правовых режимов, которые бывают трех видов: чрезвычайной ситуации, чрезвычайного и военного (осадного) положения. В чрезвычайных ситуациях деятельность органов внутренних дел строится на принципах, присущих только

деятельности в экстремальных условиях: упреждения, наступательности, оперативности, своевременности и т.д. Для их реализации необходимы расширение нормативной базы, определение оптимальных сил и средств, привлекаемых для решения задач по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, при введении на территориях, подвергшихся этим ситуациям, различных административно-правовых режимов.

Вторая глава **«Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях»** состоит из трех разделов.

В *первом разделе* проведен анализ нормативного правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в экстремальных условиях, которое включает в себя акты различных отраслей права. В Республике Беларусь сформирована система субъектов обеспечения национальной безопасности, в том числе и ее сегмента — общественной безопасности. Вместе с тем автором исследования отмечены недостаточность и пробельность данной системы, указано на отсутствие законов «О безопасности», «Об общественной безопасности», «О судопроизводстве при чрезвычайных ситуациях», что отрицательно сказывается на возможностях урегулирования общественных отношений в экстремальных условиях. Кроме того, существующая ведомственная нормативная база не предусматривает создания комендантской службы гарнизонов органов внутренних дел. Ликвидация этих пробелов требует закрепления в законодательном порядке широкого комплекса чрезвычайных мер, которые должны быть согласованы с внутриведомственными нормативными актами.

Во *втором разделе* рассмотрены вопросы внутриведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях. Отмечено, что оно не в полной мере отвечает требованиям эффективной деятельности органов внутренних дел, а также должного их взаимодействия со всеми силовыми структурами, входящими в систему обеспечения безопасности. Указано также на отсутствие необходимого правового обеспечения взаимодействия с основными резервными подразделениями, которые будут развертываться в этих условиях, — невоенизированными формированиями службы охраны общественного порядка гражданской обороны на обслуживаемой территории. С целью ликвидации данного пробела целесообразно принять наставления по деятельности различных служб органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях, в которых следует учесть все аспекты взаимодействия с подразделениями гражданской обороны и положения которых должны быть увязаны с наставлениями, регламентирующими деятельность штабов и служб ГО, в том числе комендантской службы.

В *третьем разделе* исследованы формы организационной деятельности органов внутренних дел в экстремальных условиях, которая требует создания соответствующей нормативной базы в виде приказов, наставлений, инструкций Министерства внутренних дел Республики Беларусь, причем не только для органа внутренних дел в целом, но и каждой его службы. На основе критического анализа накопленного положительного опыта сделан вывод о возможности его использования с учетом социально-политической обстановки, а также системы апробированных на практике организационных и тактических принципов. К первым относятся: комплексный подход к организации обеспечения безопасности, единоначалие и персональная ответственность, готовность сил и средств к действиям в экстремальных условиях, территориальный, отраслевой и др. Ко вторым — комплексное использование сил и средств, а также сосредоточение основных усилий на важнейших направлениях и в решающий момент; мобильность и предупредительно-профилактическая направленность; внезапность и адекватность действий; взаимодействие и согласованность в ходе оперативных и режимных мероприятий; маневр силами и средствами и другие принципы. Обоснована необходимость упразднения ситуационных штабов органов внутренних дел, воссоздания штатных штабов службы охраны общественного порядка гражданской обороны и формирования при них комендатур территориальных гарнизонов органов внутренних дел.

Третья глава **«Основные направления и пути совершенствования деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях»** включает два раздела.

В *первом разделе* сформулированы предложения по совершенствованию форм оборонной работы в органах и подразделениях внутренних дел, обозначены мероприятия по защите сил и средств от оружия массового поражения. Все эти меры должны найти отражение в планах гражданской обороны Министерства внутренних дел, подразделений и органов внутренних дел на период военного времени и в условиях чрезвычайных ситуаций комбинированного характера. Предусмотрены четыре степени готовности органов внутренних дел для обеспечения чрезвычайного или военного положения. Раскрыто содержание особых обязанностей личного состава органов внутренних дел по гражданской обороне в военное время и при проведении мероприятий территориальной обороны. Разработана модель действий органов внутренних дел при объявлении мобилизации, а также при выполнении особых обязанностей их личным составом в военное время, в том числе и участие в комендантской службе, организованной органами военного управления, проведение территориальной обороны на обслуживаемой территории.

Во *втором разделе* обоснованы перспективы развития теории деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях, которую автор диссертации считает необходимым выделить в самостоятельную научную отрасль и рассматривать как систему научных идей, принципов, закономерностей, обобщенных практических положений об опасностях и угрозах различного характера. Ее объектом является обеспечение безопасности личности, общества и государства при чрезвычайных ситуациях различного характера; предметом — организация органами внутренних дел, их резервными формированиями защиты (обороны) населения и территорий в экстремальных условиях.

На основе опыта работы в экстремальных условиях сил и средств Вооруженных Сил Республики Беларусь проанализирована структура общего управления, реализуемого с действующих пунктов управления в местах их постоянной дислокации (в частях). Непосредственное руководство силами и средствами осуществляют начальники воинских гарнизонов, а подчиненные им начальники зон действуют в границах своей ответственности. Данная модель предложена для использования органами внутренних дел.

Сделан вывод о необходимости глубокой и серьезной реформы всего комплекса организационно-практических мероприятий системы гражданской обороны, который обеспечивает защиту населения и территорий от угроз и при возникновении чрезвычайных ситуаций, в том числе и военного характера. Однако данные организации, имеющие чисто гражданский характер и подчиняющиеся гражданским властям, как этого требуют нормы международного публичного права, не могут быть поставлены в подчинение Вооруженным Силам. Для персонала объектов организаций гражданской обороны, их зданий и материальной части, кроме того, следует ввести специальную эмблему — голубой треугольник на оранжевом фоне. Данное требование международных актов необходимо претворить в практику деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь и их резерва — невоенизированных формирований службы охраны общественного порядка гражданской обороны.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### **Основные научные результаты диссертации.**

Комплексное исследование проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного, техногенного и социального характера, имеющее существенное практическое значение для развития системы национального права и являющееся приоритетной задачей правоохранительных структур,

в том числе и органов внутренних дел, позволило сформулировать следующие выводы.

1. Предложено обоснование и показана необходимость использования для характеристики содержания деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях ключевых теоретико-правовых категорий «чрезвычайная ситуация», «общественная безопасность», «административно-правовой режим». Даны следующие их определения:

- чрезвычайная ситуация — это опасная для жизни и здоровья людей совокупность обстоятельств и условий, сложившихся на определенной территории в результате действия сил природы, явлений биологического, техногенного и социального характера, требующая от распорядительных органов проведения специальных мероприятий;

- общественная безопасность — это сложное социально-политическое и правовое явление, под которым следует понимать состояние общественных отношений, обеспечивающее общественное спокойствие, неприкосновенность личности, жизни и здоровья населения, нормальные условия труда и отдыха граждан, надежную защиту, функционирование в нормальном режиме государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий;

- административно-правовой режим — это установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях в целях обеспечения и поддержания общественной безопасности, контролируемая специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями [4, 5].

2. Целью деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, направленное на защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, общественных и государственных структур. Достижение данной цели требует создания органов ситуативного управления; построения системы адекватных действий; выработки алгоритма действий на различных этапах предупреждения и ликвидации негативных последствий; реализации мер по обеспечению общественной безопасности; осуществления усилий по нейтрализации негативных факторов, способствующих нанесению ущерба экологической сфере, жизнедеятельности общества и т.д., посредством проведения профилактических мероприятий [7, 15].

3. Конкретные результаты по обеспечению общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях достигаются посредством реализации соответствующих функций органами внутренних дел. Эффективность выполнения стоящих перед ними задач обусловлена надлежащим правовым регулированием,

взаимодействием между субъектами обеспечения безопасности. Благодаря этому деятельность органов внутренних дел будет осуществляться на тех же принципах (социально-правовых, организационных, тактических), что и в обычное время, а также соответствовать принципам международных стандартов по правам человека, относящимся к правоохранительной деятельности: законности, необходимости, недискриминации, соразмерности и гуманности [1, 2, 14].

4. Существующая нормативная правовая база по регулированию общественных отношений в чрезвычайных ситуациях не в должной мере обеспечивает условия для эффективной деятельности органов внутренних дел. В частности, отсутствует нормативная база обеспечения деятельности невоенизированных формирований службы охраны общественного порядка гражданской обороны, результативного взаимодействия органов внутренних дел с иными структурами гражданской обороны, включая объектовые и территориальные. С целью ликвидации данного пробела целесообразно принятие законов «О безопасности», «Об общественной безопасности» и ряда других. При разработке Свода законов Республики Беларусь предлагается разместить их в одном разделе [3, 12].

5. Для оптимизации работы органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях необходима разработка Концепции деятельности ОВД в экстремальной обстановке как подсистемы Концепции теории гражданской обороны. Составляющими элементами предлагаемой Концепции следует считать систему научных идей, принципов, закономерностей и обобщенных практических положений об опасностях и угрозах различного характера, их формировании и воздействии на население и территории, о проблемах предупреждения, уменьшения масштабов чрезвычайных ситуаций и ущерба от них. Как и теория гражданской обороны, она определяет выполнение научно-прикладных функций.

Деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях различного характера осуществляется в трех административно-правовых режимах: чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения, военного (осадного) положения. При каждом из перечисленных режимов действуют предусмотренные законодательством органы управления, структура и объем полномочий которых при разных чрезвычайных ситуациях различны. Это позволяет дифференцировать объем задач и функций, полномочий, структур, сил, средств и ресурсов, обеспечивающих общественную безопасность и общественный порядок для органов внутренних дел [10, 13].

6. Для обеспечения общественной безопасности органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях:

- дано теоретическое обоснование необходимости разработки единой Концепции оборонной работы в органах внутренних дел на основе белорусской и российской систем гражданской защиты (обороны) и ее согласования с требованиями Международной организации гражданской обороны;

- предложены пути повышения эффективности использования сил, средств и ресурсов органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях посредством более полной реализации организационно-тактических принципов: комплексного подхода к обеспечению безопасности, единоначалия и персональной ответственности, готовности сил и средств к действиям в экстремальных условиях, территориального, отраслевого, сосредоточения основных усилий на важнейших направлениях и в решающий момент, мобильности, предупредительной (профилактической) направленности, активности, внезапности и адекватности действий, взаимодействия и согласованности в ходе оперативных и режимных мероприятий, маневра силами и средствами, эффективности использования сил, средств и ресурсов;

- разработан проект Положения о невоенизированных формированиях службы охраны общественного порядка гражданской обороны, который может стать основой для решения вопроса о правовом статусе данных структур — резерва регулярных сил службы охраны общественного порядка гражданской обороны;

- разработана Концепция создания и деятельности комендантской службы охраны общественного порядка гражданской обороны, в которой определены ее задачи и функции, что позволит комендатуре в составе гарнизонов органов внутренних дел (при введении режима военного положения они войдут в состав военных гарнизонов и военных комендатур) действовать эффективно [8, 9, 11].

**Рекомендации по практическому использованию полученных результатов.** Предлагаемые автором диссертационного исследования концептуальные подходы и практические рекомендации подчинены задаче создания эффективной системы, органов, сил и средств по предупреждению и преодолению последствий чрезвычайных ситуаций различного характера на современном этапе и на перспективу, что имеет важное значение для совершенствования деятельности органов внутренних дел в этих условиях.

Результаты исследования могут быть использованы также органами законодательной и исполнительной ветвей власти в процессе правотворчества.

*Экономическая и социальная значимость* проведенного исследования подтверждается двумя существенными обстоятельствами. Во-первых, при согласованной работе органов внутренних дел достижима минимизация ущерба в результате стихийного бедствия, техногенной катастрофы, а при пресечении со-

циального конфликта причинение вреда исключается вообще. Во-вторых, в случае реализации обоснованных в выводах предложений возможна значительная экономия материальных ресурсов вследствие использования сил и средств объектовых и территориальных формирований службы охраны общественного порядка гражданской обороны.

Полученные результаты в определенной мере могут быть использованы в качестве интеллектуальной продукции учеными и практиками, государственными и политическими деятелями, общественными организациями, а также в научно-исследовательской работе и учебно-воспитательном процессе, в том числе в таких вузах Беларуси, как Академия МВД, Военная академия, Институт национальной безопасности, системе учебных заведений Министерства по чрезвычайным ситуациям.

## **СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СОИСКАТЕЛЯ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### *Статьи в научных рецензируемых журналах*

1 Шеин, В.В. Некоторые аспекты деятельности органов внутренних дел в особых условиях (при чрезвычайных ситуациях различного характера) / В.В. Шеин // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. — 2001. — № 1. — С. 69—74.

2 Шеин, В.В. Обеспечение общественной безопасности – одна из целей государственного управления в чрезвычайных ситуациях / В.А. Ананич, В.В. Шеин // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. — 2005. — № 1 (9). — С. 3—6.

3 Шеин, В.В. Ретроспективный анализ теоретических взглядов на чрезвычайные ситуации / В.В. Шеин // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. — 2006. — № 1. — С. 165—172.

4 Шеин, В.В. Содержание, формы и методы деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях / В.В. Шеин, В.А. Ананич // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. — 2006. — № 1. — С. 172—178.

5 Шеин, В.В. Некоторые аспекты правового обеспечения деятельности ОВД при чрезвычайных ситуациях различного характера / В.В. Шеин // Закон и жизнь. — 2006. — № 3. — С. 45—48.

### *Статьи в научных сборниках*

6 Шеин, В.В. О понятиях “чрезвычайная ситуация”, “чрезвычайное обстоятельство”, “зона чрезвычайной ситуации” и “ликвидация чрезвычайных ситуа-



ций” / В.В. Шеин // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности органов внутренних дел: сб. науч. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Акад. МВД Респ. Беларусь; под общ. ред. Л.М. Рябцева. — Минск, 1999. — С. 31—33.

7 Шеин, В.В. Проблемы обеспечения общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях в Республике Беларусь / В.В. Шеин // Материалы научных статей профессорско-преподавательского состава Минского высшего колледжа МВД, Академии МВД, Института национальной безопасности, Военной академии Республики Беларусь по социально-гуманитарным проблемам / Минск. высш. колледж МВД Респ. Беларусь; под общ. ред. Э.Ч. Урбана. — Минск, 2002. — С. 51—59.

8 Шеин, В.В. О некоторых аспектах функционирования комендантской службы ОВД при чрезвычайных ситуациях различного характера / В.В. Шеин // Вопросы совершенствования законодательства и деятельности правоохранительных органов: сб. науч. ст. преподавателей, адъюнктов и соискателей / Акад. МВД Респ. Беларусь; под общ. ред. И.И. Басецкого. — Минск, 2002. — С. 92—95.

9 Шеин, В.В. Особенности обеспечения деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (НКВД – МООП – МВД) / В.В. Шеин // Материалы научных статей профессорско-преподавательского состава Минского высшего колледжа МВД, Академии МВД, Института национальной безопасности, Военной академии Республики Беларусь по социально-гуманитарным проблемам / Минск. высш. колледж МВД Респ. Беларусь; под общ. ред. Э.Ч. Урбана. — Минск, 2003. — С. 81—86.

#### *Материалы конференций*

10 Шеин, В.В. Отдельные аспекты организации оборонной работы в органах и подразделениях внутренних дел / В.В. Шеин // Гуманитарные и социально-экономические аспекты военной доктрины Российской Федерации: материалы междунар. науч.-теорет. конф., Смоленск, 28 февр. 2001 г. / Воен. ун-т войск противовоздуш. обороны Вооруж. сил Рос. Федерации; под общ. ред. В.К. Черткова. — Смоленск, 2001. — С. 128—132.

11 Шеин, В.В. Некоторые аспекты обеспечения общественной безопасности на современном этапе / В.В. Шеин // Проблемы обеспечения национальной безопасности в современных условиях: материалы науч.-практ. конф., Минск, 28—29 июня 2001 г.: в 2 т. / Ин-т нац. безопасности Респ. Беларусь. — Минск, 2001. — Т. 1. — С. 202—203.

12 Шеин, В.В. Некоторые аспекты обеспечения национальных интересов Республики Беларусь / В.В. Шеин // Современные коммуникационные технологии в государственной информационной политике: докл. и выступл. науч.-практ. конф., Минск, 25 июня 2003 г. / Ин-т соц.-полит. исслед. при Администрации Президента Респ. Беларусь. — Минск, 2003. — С. 157—162.

13 Шеин, В.В. Некоторые аспекты правового обеспечения экологической безопасности / В.В. Шеин // Социально-гуманитарные науки и устойчивое развитие белорусского общества: материалы междунар. науч. конф., Минск, 9 дек. 2005 г. / Белорус. ин-т правоведения; под ред. С.Ф. Сокола, С.А. Самая, В.К. Бонько. — Минск, 2005. — С. 126—128.

#### *Учебные издания*

14 Шеин, В.В. Основы действий ОВД в чрезвычайных ситуациях: программа курса для очной формы обучения / авт.-сост.: Н.М. Манкевич, А.И. Ермакович, В.А. Круглов, В.В. Шеин. — Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 1998. — 8 с.

15 Шеин, В.В. Экологическое право: учеб.-метод. пособие / авт.-сост.: В.В. Шеин, А.В. Гуринович. — Минск: БИП-С Плюс, 2006. — 96 с.

# РЭЗЬЮМЭ

Шеін Уладзімір Васільевіч

## Тэарэтыка-прававыя і арганізацыйныя асновы дзейнасці органаў унутраных спраў пры надзвычайных сітуацыях

**Ключавыя словы:** надзвычайная сітуацыя, грамадская бяспека, адміністрацыйна-прававы рэжым, дзейнасць органаў унутраных спраў, неваенізаваныя фарміраванні службы аховы грамадскага парадку, грамадзянскай абароны, канцэпцыя стварэння і дзейнасці каменданцкай службы, гарнізон органаў унутраных спраў.

**Мэтай работы** з'яўляецца пастраенне адміністрацыйна-прававой тэорыі дзейнасці органаў унутраных спраў у надзвычайных сітуацыях рознага характару і форм яе праяўлення і выработка практычных рэкамендацый па павышэнню яе эфектыўнасці.

**Метады даследавання:** агульнанавуковыя метады пазнання сацыяльных з'яў і такія спецыяльныя метады, як гістарычны, фармальна-лагічны, параўнальна-прававы, структура-сістэмны.

**Атрыманыя вынікі і іх навізна.** У рабоце аналізуецца паняцце «надзвычайная сітуацыя» (распрацаваны яго новы змест і прыем адмежавання ад сумежных паняццяў) і ўмовы, дапушчэнні і фактары, якія абумоўліваюць дзейнасць органаў унутраных спраў у надзвычайных сітуацыях пры адміністрацыйна-прававых рэжымах. Распрацаваны тэарэтычныя палажэнні і практычныя рэкамендацыі па ўдасканаленню абарончай работы гэтых структур у ваенны перыяд. Выяўлена спецыфіка нарматыўна-прававога рэгулявання дзейнасці органаў унутраных спраў і вызначаны напрамкі яго далейшага ўдасканалення.

**Рэкамендацыі па выкарыстанні.** Вывады і рэкамендацыі дысертацыйнага даследавання могуць быць выкарыстаны ў законатворчай дзейнасці, практыцы дзейнасці органаў унутраных спраў, органаў мясцовай улады, а таксама ў навуковай і вучэбнай працы пры выкладанні курсаў адміністрацыйнага і экалагічнага права.

**Галіна ўжывання:** вынікі даследавання могуць быць выкарыстаны ў праватворчай дзейнасці, праваўжывальнай практыцы і навучальным працэсе.

## РЕЗЮМЕ

Шеин Владимир Васильевич

### **Теоретико-правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях**

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, общественная безопасность, административно-правовой режим, деятельность органов внутренних дел, невоенизированные формирования службы охраны общественного порядка гражданской обороны, концепция создания и деятельности комендантской службы, гарнизон органов внутренних дел.

**Целью работы** является построение административно-правовой теории деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях различного характера и форм ее проявления, выработка практических рекомендаций по повышению эффективности.

**Методы исследования:** общенаучные методы познания социальных явлений и такие производные специальные методы, как исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный.

**Полученные результаты и их новизна.** В работе анализируются понятие «чрезвычайная ситуация» (разработано его новое содержание и осуществлено разграничение со смежными понятиями) и условия, предпосылки и факторы, обуславливающие деятельность органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях при различных административно-правовых режимах. Разработаны теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию оборонной работы данных структур в военный период. Выявлена специфика нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел и определены пути его дальнейшего совершенствования.

**Рекомендации по использованию.** Выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы в законотворческой деятельности, практике деятельности органов внутренних дел, органов местной власти, а также в научной и учебной работе при преподавании курсов административного и экологического права.

**Область применения:** результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности, правоприменительной практике и учебном процессе.

## SUMMARY

Shein Vladimir Vasil'evich

### **Theoretical legal and organizational bases of activity of law-enforcement bodies at extreme situations**

**Key words:** an extreme situation; public safety; an administratively-legal regime; an activity of law-enforcement bodies; not militarized formations, protection services of a public order, civil defense: the concept of creation and activity of commandants service; garrison of law-enforcement bodies.

**The purposes of this work** are the construction of administratively-legal theory of activity of law-enforcement bodies in extreme situations of various character and forms of its display and development of practical recommendations on increase of its efficiency.

**The methods of the research:** scientific methods of perception of social phenomena are used and also such derivative special methods as historical, formal logical, comparative law, structural.

**The scientific novelty of the obtained results.** The concept of extreme situations is analyzed and its new maintenance and reception of delimiting from adjacent concepts is developed in this work. The conditions, the preconditions and the factors causing the activity of law-enforcement bodies in extreme situations at various administratively-legal regimes are also analyzed here. Theoretical positions and practical recommendations on perfection of defensive works of these structures during the military period are developed. Specificity of normative-legal regulation of activity of the law-enforcement bodies is revealed and ways of its further perfection are certain.

**The degree of using.** The conclusions and recommendations of this dissertation research can be used in legislative activity, practice of the activity of law-enforcement bodies, of local authorities and also in scientific and study at teaching rates of the administrative and ecological right.

**Area of application:** the research findings can be used in the lawmaking activity, law enforcement practice as well as in educational process.

Редактор *Г.В. Андропова*  
Корректор *О.С. Сафронова*  
Технический редактор *О.В. Амбарцумова*  
Компьютерный дизайн *Ю.Н. Лац*

Подписано в печать 19.10.2007. Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Офсетная печать. Усл. печ. л. 1,4. Уч.-изд. л. 1,2. Тираж 70 экз. Заказ

УО «Белорусский государственный экономический университет».  
Лицензия издательская № 02330/0056968 от 30.04.2004.  
220070, Минск, просп. Партизанский, 26.

Отпечатано в УО «Белорусский государственный экономический университет».  
Лицензия полиграфическая № 02330/0148750 от 30.04.2004.  
220070, Минск, просп. Партизанский, 26.