

## **СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ХАРАКТЕРИСТИКУ КРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*Работа представлена кафедрой административной деятельности ОВД  
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

*Научный руководитель – кандидат юридических наук, профессор С. С. Бородин*

**В статье предпринята попытка лингвистического сравнения терминов, использующихся в теории и практике органов внутренних дел при обозначении ситуаций, влекущих нарушение нормального функционирования государственных институтов и создающих угрозу безопасности жизнедеятельности граждан, общества и государства.**

**This article provides an endeavor of linguistic comparison of the terms which are used in the theory and practice of internal affairs agencies when dealing with situations that result in violation of normal functioning of state institutions and pose a threat to life security of citizens, society and the state.**

В настоящее время в теории и практике при характеристике обстановки, возникающей вследствие кризисных явлений, влекущих нарушение нормального функционирования государственных институтов, жизнедеятельности населения и создающих угрозу безопасности граждан, общества и государства, используются различные термины: «особые условия», «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные ситуации», «чрезвычайные происшествия» и др. Многообразие терминов можно объяснить прежде всего тем, что исследователи, изучающие эти вопросы, стремятся наиболее

полно отразить те или иные признаки, которые, по их мнению, точно характеризуют складывающуюся обстановку.

Научно обоснованное толкование основных терминов имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение. Ведь от адекватного восприятия складывающейся обстановки во многом зависят ее правильная оценка, эффективность принимаемых решений и действия сотрудников милиции по обеспечению безопасности населения и выполнению других задач.

Для того чтобы полнее представить содержание управленческой деятельности

органов внутренних дел в особых условиях, необходимо уяснить смысл понятия «особые условия». Конструкцию данного словосочетания образуют термины «особые» и «условия», каждый из которых имеет собственное смысловое значение. «Особенность», «особенный» означает не такой, как все остальное, т. е. имеющее характерные, отличительные свойства<sup>1</sup>. «Условия» толкуются как обстоятельства, от которых что-нибудь зависит; правила, установленные в какой-нибудь области жизни, деятельности; обстановка, в которой происходит, осуществляется что-нибудь, а также данные или требования, из которых следует исходить<sup>2</sup>.

Понятие «особые условия» для органов внутренних дел более емко и включает в себя как содержание, так и форму выражения. Оно не ограничивается характеристикой обстановки, возникающей в результате природных, техногенных и экологических явлений, а включает в себя более широкий круг обстоятельств социального характера. В нем отражаются главные отличительные особенности названных условий, характерных для деятельности ОВД. Это особый правовой режим, создание временных организационно-штатных структур, привлечение дополнительных сил и средств, а также создание новой системы управления и связи, проведение в ряде случаев специальных операций<sup>3</sup>.

Термин «особые условия» можно сравнить с термином «чрезвычайные обстоятельства», но только в части возникновения опасного явления в природной среде, техногенной и социальной сферах, сложившейся в результате чрезвычайного происшествия, экстремальной ситуации. Употребляя словосочетание «особые условия» мы подразумеваем наличие неординарной обстановки в определенной среде, которая предполагает приведение в готовность соответствующей системы предупреждения и действия в складывающейся опасной обстановке.

Понятие «чрезвычайные обстоятельства» законодатель, в отличие от особых

условий, уже включает в ведомственные нормативно-правовые акты<sup>4</sup>. Оно отражает не только характер происходящего явления в природе и обществе, но и условия функционирования различных структур, в том числе и органов внутренних дел. Данное заключение вытекает из лингвистического сравнения термина чрезвычайные обстоятельства. Так, по определению С. И. Ожегова, слово «чрезвычайный» есть исключительный, превосходящий все; очень большой и, во втором значении, специально для чего-нибудь назначенный, не предусмотренный обычным ходом дел<sup>5</sup>. Под обстоятельствами чаще всего понимается явление, сопутствующее какому-нибудь другому явлению<sup>6</sup>, либо событие, факт, сопутствующие чему-нибудь, связанные с чем-нибудь<sup>7</sup>.

С учетом этого чрезвычайные обстоятельства можно определить как негативные события, произошедшие в социальной, техногенной сферах и природной среде, процессы и явления, существенно влияющие на жизнедеятельность людей, общества и государства и требующие принятия специальных мер по защите среды обитания, жизни и здоровья, прав и свобод граждан, материальных и иных ценностей от уничтожения, повреждения, хищения и по восстановлению нормальной работы различных объектов жизнеобеспечения.

Таким образом, можно сделать вывод о возможности использования в дальнейшем в практической деятельности органов внутренних дел термина «чрезвычайные обстоятельства» как термина, определяющего деяния, которые могут привести к чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайная ситуация, как нам представляется, является одним из коренных терминов чрезвычайного законодательства. От того, какие конкретно ситуации признаются чрезвычайными, в какой мере изучены причины и механизм их возникновения, во многом зависит принятие правильных решений по своевременному предотвращению риска возникновения, эффективной ликвидации последствий<sup>8</sup>.

Ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дает нам следующее определение чрезвычайной ситуации: «Это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»<sup>9</sup>.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики под чрезвычайной ситуацией понимается «обстановка, сложившаяся на определенной территории в результате опасного природного или техногенного явления, аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»<sup>10</sup>.

Приведенные определения практически идентичны. Законодатели обеих государств не только перечисляют некоторые опасные явления (авария, природное явление, катастрофа, стихийное бедствие), но и допускают возможность возникновения каких-либо иных бедствий, которые могут повлечь те же негативные последствия. Очевидно, не случайно определение формулируется именно таким образом, поскольку, кроме явлений природного и техногенного характера, предполагаются и иные, а именно, явления социального характера. Хотя мы склонны считать, что действие настоящего закона не распространяется на отношения, возникающие при социально-политических, межнациональных конфликтах и массовых беспорядках.

Единственным законодательно регламентированным особым административно-правовым режимом, вводимым при возникновении чрезвычайных ситуаций, в насто-

ящее время является чрезвычайное положение, введение которого предусмотрено Конституцией Кыргызской Республики<sup>11</sup>.

В соответствии с Конституционным законом Кыргызской Республики от 24 октября 1998 г. № 135 чрезвычайное положение, вводимое в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и настоящим законом на всей территории Кыргызской Республики или в ее отдельных местностях, означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий установленные настоящим законом ограничения прав и свобод граждан, прав юридических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей<sup>12</sup>.

Не ставя перед собой цели детального исследования акта, можно сказать, что особенность конституционного института чрезвычайного положения заключается в том, что им устанавливаются единые основания и единый правовой режим для двух различных ситуаций – природно-техногенных катастроф и социально-политических конфликтов.

К настоящему времени кризисные ситуации социального, политического и военного характера нормативно на законодательном уровне выведены за рамки понятия «чрезвычайная ситуация» и объединены только общими для них вопросами безопасности, правовые основы обеспечения которой закреплены Законом Кыргызской Республики «О национальной безопасности»<sup>13</sup>, а также Положением о Совете безопасности Кыргызской Республики<sup>14</sup>.

Однако необходимость существования специального универсального термина, который охватывал бы не только природные и техногенные аварии и катастрофы, но и другие чрезвычайные события, не потеряла своей актуальности.

Введение подобного термина способствовало бы единому пониманию характера складывающейся обстановки и, следовательно, повышению эффективности взаимодействия и координации деятельности

органов исполнительной власти и правоохранительной системы по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Учитывая тот факт, что в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность органов внутренних дел Кыргызской Республики, на сегодняшний день нет единого общепринятого понятия, которая объединяла бы различные по видам негативные эксцессы, объектами воздействия которых являются человек, окружающая среда, общество, государство, мы предлагаем этот пробел на ведомственном уровне устранить введением термина «особые условия», под которым в дальнейшем понимать обстановку (обстоятельства), сложившуюся в результате явлений социального, природного, техногенного и экологического характера, представляющую повышенную опасность для жизни и здоровья людей, окружающей среды, нор-

мального функционирования государственных институтов и требующую от органов внутренних дел принятия для ее нормализации специальных организационных, тактических и правовых мер и их ресурсного обеспечения.

Необходимо отметить, что приведенная дефиниция синтезировала бы главные положения существующих до настоящего времени взглядов на определение универсального термина, охватывающего кризисные явления любой природы.

Таким образом, можно отметить, что и чрезвычайные ситуации, и чрезвычайные обстоятельства вызывают особые условия деятельности органов внутренних дел, во время которых в значительной степени изменяется содержание работы, возникает необходимость использования специальных организационных форм, изменения тактических приемов и методов управления.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ООО «ИТИ ТЕХНОЛОГИИ», 2003. С. 463.

<sup>2</sup> Там же. С. 839.

<sup>3</sup> *Майдыков А. Ф.* Предмет, задачи и система курса «Управление органами внутренних дел в экстремальных условиях». М., 1989. С. 6.

<sup>4</sup> См., например: Приказ МВД РФ от 10.09.2002 года № 870 о совершенствовании подготовки органов внутренних дел и внутренних войск МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах.

<sup>5</sup> См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: ООО «ИТИ ТЕХНОЛОГИИ», 2003. С. 887.

<sup>6</sup> Там же. С. 438.

<sup>7</sup> *Лопатин В. В., Лопатина Л. Е.* Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 315.

<sup>8</sup> *Порфирьев Б. Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука. 1991. С. 31.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>10</sup> См.: Закон Кыргызской Республики «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // *Эркин Тоо*. 2005. № 45.

<sup>11</sup> См.: Закон Кыргызской Республики о новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 30.12.2006 г. ст. 10.

<sup>12</sup> См.: *Правовые основы деятельности кыргызской милиции: Сб. нормативных документов (извлечений)*. Б., 2004. С.43.

<sup>13</sup> См.: Закон Кыргызской Республики № 44 от 26.02.2003 г. Ст. 9.

<sup>14</sup> См.: Указ президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о Совете безопасности Кыргызской Республики» № 547 от 15 ноября 2005 г. (в редакции Указа президента КР от 1 марта 2007 года № 86).