УДК 355.58

Юрин Антон Викторович – зам. главного государственного инспектора г. Комсомольска-на-Амуре по пожарному надзору Управления МЧС России по Хабаровскому краю (г. Комсомольск-на-Амуре). *E-mail: yurin666@rambler.ru*

Anton Viktorovich Yurin –deputy chief of the state inspector of Komsomolsk-on-the Amur on fire supervision (Komsomolsk-on-the Amur). *E-mail: yurin666@rambler.ru*

A.V. Yurin

Especially relationships, that are emerging across the European union in the field of civil defense

The analysis of the nature, structure and features of legal relationship in the European Union is given, legal features of the formation of legislative base and the methods of management are investigated, legal norms, defining the status of participants of the legal relationship in the adjustable sphere are investigated.

Keywords: civil defense of the EU countries, legal regulation of the system.

Особенности правоотношений, складывающихся в странах Европейского союза в области гражданской обороны

В статье анализируются характер, структура и особенности правоотношений, складывающиеся в странах Европейского союза, исследованы правовые особенности формирования законодательной базы и методов управления, а также правовые нормы, определяющие статус участников правоотношений в регулируемой сфере.

Ключевые слова: мероприятия гражданской обороны стран Евросоюза, правовое регулирование, функционирование системы.

Сочетание правового и социального принципов в российской государственности, обеспечение правовых гарантий граждан, в том числе и в области безопасности, пока не находят своего наиболее полного воплощения в нашей российской действительности. В этой связи, изучение различных моделей организации и функционирования гражданской обороны в условиях устойчивого развития стран Евросоюза позволит не только критически оценить процессы в российском строении и совершенствовании аналогичных систем, но и избежать возможных ошибок в правовом регулировании в области гражданской обороны.

Обратим внимание на то, что, несмотря на значительное количество научных исследований по европейской проблематике, материалов о конкретной реализации изученного практического опыта удается найти мало, а в области гражданской обороны подобный практический анализ и вовсе отсутствует, хотя в последние годы ЕС принял ряд важнейших документов и программ стратегий и рекомендаций, которые были бы, возможно, полезны нашей стране.

Комплексное изучение существующих проблем в сфере гражданской обороны стран Евросоюза: целенаправленный сравнительно-правовой анализ структурно-функциональных аспектов защиты населения и территорий стран Евросоюза, нормативного организационно-правового обеспечения функционирования этой защиты, а также определение места и доли названной системы в механизме национального государства, в частности, и Евросоюза, в общем, в рамках единого исследования с бесспорной очевидностью свидетельствуют о необходимости обоснования обозначенной проблемы, позволяют понять особенности и способствовать определению алгоритма эффективности системы гражданской обороны.

Так, в Великобритании правовое регулирование в сфере гражданской обороны осуществляется в соответствии с Законом о гражданской обороне 1948 г. Ответственность за это возложена на Министерство внутренних дел, в котором имеется Управление гражданской обороны (далее – ГО). Оно осуществляет общее руководство, включая вопросы планирования и исследований, подготовку необходимого персонала, организует ГО на местах, координирует деятельность полиции и пожарной службы, занимается оповещением и связью. К мероприятиям в интересах ГО привлекаются министерства обороны, здравоохранения, транспорта и др. Руководство на местах возложено на графства (города-графства), административные районы и муниципалитеты городов в Шотландии, Большой Лондон – отдельная административная единица. Он разделен на 32 городские общины и г. Лондон. Каждая административная единица имеет выборный орган – совет, который в пределах своей зоны ответственности решает практически все вопросы местного самоуправления, включая и вопросы ГО [1]. Для их решения созданы плановые комитеты, состав которых зависит от численности проживающего населения. Во главе комитетов - начальники гражданской обороны.

Национальная служба гражданской защиты (гражданская оборона) Италии начала функционировать в 1961 г., а в 1970 г. правительством страны был разработан и принят Закон о гражданской защите. Вопросами ГО занималось управление, входившее в состав МВД. В соответствии с Законом №225 от 25.02.1992 г., была создана Служба гражданской защиты. Национальная служба гражданской защиты Италии – это скоординированная система ресурсов государства, деятельности региональных, провинциальных и местных властей совместно с общественными учреждениями, научными институтами, частными учреждениями и организациями, профессиональными ассоциациями, организациями добровольцев по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). Общее руководство Национальной службой гражданской защиты осуществляет председатель Совета министров (премьер-министр). Он может передать эту функцию любому министру или его заместителю. При правительстве создан Комитет по гражданской защите, который осуществляет объединенное руководство и координацию действий в ЧС. В Комитет входят представители различных министерств. Непосредственно руководит службой гражданской защиты – Отдел гражданской защиты. Отдел гражданской защиты возглавляет начальник отдела. Отдел курируется председателем Совета министров или его представителем. Территория страны разделена на 12 зон ГЗ, во главе каждой из которых находится инспектор и штаб. На областном уровне (всего 20 областей) руководство

мероприятиями гражданской защиты осуществляет комиссар через отдел гражданской защиты, координируя его деятельность с другими учреждениями и службами, в провинциях (всего 90) ответственность за гражданскую защиту несет префект, в коммунах – мэр. В соответствии с существующим законодательством, для решения задач гражданской обороны из состава Вооруженных сил Италии могут выделяться подвижные колонны первой помощи, формируемые на базе инженерных войск [2]. Для их переброски привлекаются вертолетные подразделения.

В Финляндии гражданская оборона страны регламентирована на основе принятого в 1958 г. закона, согласно которому существует общественная ГО (мероприятия проводятся по государственно-административной линии) и частная (мероприятия по защите частных предприятий и других объектов), а также самозащита (преимущественно в жилых районах). Общее руководство гражданской обороной осуществляет министр внутренних дел, непосредственное – начальник отдела спасательной службы, который в военное время становится начальником ГО страны. Этот отдел (11 чел.) создан в составе МВД в 1975 г. на базе упраздненных отделов ГО и пожарной охраны. Для разработки общих принципов ГО при министре внутренних дел имеется консультативный орган – Совет ГО, куда входят представители различных министерств и ведомств. В губерниях за организацию ГО отвечают созданные при губернских управлениях комиссии во главе с инспектором губернии, в общинах – местные власти, возглавляемые начальником ГО общины. Для обеспечения руководства деятельностью местных органов ГО губернии разделены на округа (всего 54). Каждый из них включает несколько общин, в которых создаются центры управления ГО (всего 470) и формируются отдельные подразделения различного назначения (всего 1114). Центры управления взаимодействуют с органами ГО предприятий и учреждений, имеющих собственные формирования [3].

Система гражданской защиты Испании является составной частью системы государственного управления Испании. Государственная власть осуществляется правительством страны, администрациями автономных сообществ и местными органами власти. Общее руководство системой гражданской защиты осуществляет министр внутренних дел. Он несет ответственность за осуществление реагирования на возникающие чрезвычайные ситуации и составление планов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Непосредственное управление системой гражданской защиты осуществляет Главное управление гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, входящее в состав министерства. Главное управление гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций входит в состав Министерства внутренних дел Испании. Правовой базой планирования деятельности гражданских организаций в чрезвычайных ситуациях являются соответствующие законы и Декреты страны. Закон О национальной обороне 1/1980 предусматривает, что правительство должно обеспечивать все виды необходимых ресурсов (людские, материальные и т. д., общественные или частные). Он определяет концепцию гражданской обороны, то есть порядок привлечения людских, материальных и невоенных ресурсов для использования в период ликвидации ЧС, а также устанавливает, что Вооруженные силы должны сотрудничать по просьбе гражданских властей в период ЧС. Закон О гражданской обороне 2/1985 определяет концепцию гражданской обороны: а) идентифицирует природные и техногенные

опасности, для которых должны быть разработаны чрезвычайные планы: ядерные и химические опасности, войны, лесные пожары, землетрясения, наводнения, вулканические извержения и перенос опасных веществ; б) указывает административные территориальные уровни, для которых должны быть разработаны планы гражданской обороны: локальный, муниципальный, островной, провинциальный, региональный и уровень страны; в) устанавливает руководящие принципы планирования. Королевский декрет 1883/1996 устанавливает новую структуру Министерства обороны. Этот документ определяет функции управления защиты относительно готовности гражданского населения, чрезвычайного планирования и сотрудничества Вооруженных сил в период аварий и бедствий [4] .

Гражданская оборона Франции, наряду с «военной» и «экономической» обороной, является составной частью национальной обороны страны. Военная оборона находится в ведении министра обороны, экономическая – министра финансов и экономики, а гражданская оборона – в ведении министра Внутренних дел и децентрализации, который отчитывается перед премьер-министром, официально несущим ответственность за состояние дел в области ГО.

Руководство ГО осуществляет Министерство внутренних дел РФ, непосредственно – Национальное управление гражданской обороны. В соответствии с принципом военного и административно-территориального деления органы ГО действуют на территории всех 6 военных округов, которые в случае войны преобразуются в зоны обороны. Рабочим органом префекта является секретариат ГО (в военное – время штаб ГО). Их планируют располагать со штабами военных округов. Численность около 60 человек. В департаментах ответственность за ГО несут префекты. При них действуют консультативные комиссии (штабы ГО в военное время) во главе с начальником ГО департаментов. Департаменты разделены на районы ГО, которые, как правило, соответствуют административному делению [5].

Ответственность за организацию ГО в городах и общинах возложена на мэров. В зависимости от категории населенного пункта организация ГО в городах и коммунах может быть различна. В населенных пунктах с числом жителей более 3 тыс. назначаются начальники ГО и создаются консультативные комиссии.

Уже порядка сорока лет, как Франция выработала доктрину по организационному планированию помощи. Со временем появился и опыт по выработке планов оказания как общей помощи, так и специализированной, причем, планы становились все более и более диверсифицированными. Закон от 22 июля 1987 г. и соотносящийся с ним Декрет от 6 мая 1988 г., касающийся срочных планов, формализовали содержание и условия разработки различных планов [6].

Взаимодействие между префектом, ответственным за выработку этих планов, их реализацию, и отдельными мэрами, на территории чьих образований проводятся операции, четко определены, в частности в ст.8 Декрета от 6 мая 1988 г. о проведении срочных спасательных мероприятий. Помимо набора спасательных мер, которыми могут оперировать мэры, они должны оповещать, например, об установлении границ зон отмежевания или эвакуации, о первых мерах срочной помощи, ими предпринятых, или другой общественно значимой информации.

Резолюция от 31 октября 1994 года, принятая по результатам работы Европейского совета 21 апреля 1994 г., посвященного вопросам гражданской защиты, определяет и подтверждает поддержку новых направлений деятельности

общеевропейского сотрудничества, основными из которых являются: периодическое проведение встреч высших руководителей гражданской защиты; сотрудничество школы и структур гражданской защиты; проведение мероприятий по информированию, обучению граждан и привлечению общественного внимания, в частности в школах с акцентом на меры по самозащите. В ней отмечено, что в случае необходимости национальные центры срочной медицинской помощи могут быть мобилизованы для выполнения срочных медицинских задач и присоединения к национальным командам поиска и спасения. Министр экономики отвечает за постановления и меры безопасности в промышленной сфере. В последние десятилетия активно действуют европейские комиссии по гражданской обороне. Проводятся заседания представителей европейских стран, ответственных за гражданскую оборону, первое такое заседание состоялось в марте 1986 г. в Брюсселе [7]. Где было принято решение создать общий банк данных по методам реагирования на чрезвычайные ситуации с учетом того, что в деятельности по защите населения и обеспечению гражданской безопасности в регионе должны обязательно учитываться не только технические составляющие, но также особенности культуры и менталитета.

Распределение компетенции между ЕС и странами-участницами различается в зависимости от правовой базы, на которой основывается правовой акт, также отличается и процедура решения.

Таким образом, законодательство ЕС в области гражданской обороны представлено в виде структуры, имеющей три иерархических уровня законов: на самом высоком уровне находятся основополагающие акты, составляющие основу ЕС, такие как: Римский договор о Европейском Сообществе, Единый Европейский акт и Маастрихтский договор о Европейском союзе. На среднем уровне находятся рамочные директивы, а на нижнем уровне – вторичное законодательство. В рамках принятой 8 июля 1991 г. Резолюции Совета об улучшении взаимодействия между государствами-членами в случае возникновения стихийного бедствия или техногенной катастрофы, комиссией Евросоюза определено оперативное руководство, которое осуществляет руководство и взаимодействие между контактными группами каждого государства ЕС. Основными законодательными актами в области европейской гражданской защиты являются: Решение Совета от 23 октября 2001 г., устанавливающее общий механизм проведения спасательных операций при ЧС; Комиссионное решение от 29 декабря 2003 г., которое установило правила по реализации общего механизма спасательных операций при ЧС; Решение Общественной комиссии от 20 апреля 2005 г., где была предложена структурная реформа гражданской защиты.

В современных условиях почти все страны-участницы Евросоюза имеют свое национальное законодательство, регулирующее защиту населения и территорий на период ведения гражданской обороны. Регулирование данного института законодательными актами, а не, скажем, судебными прецедентами или подзаконными актами, является признаком достаточно высокого уровня политико-правового развития общества, в целом, и степени защищенности прав и свобод граждан, в частности.

Разграничение полномочий органов в области гражданской обороны Евросоюза является эффективным инструментом механизма регламентации управления по предмету регулирования. Существующая в Евросоюзе нормативно-

правовая база уже сейчас предоставляет странам-участницам, их административным единицам, объектам экономики широкие полномочия в области гражданской обороны. Однако на практике эта самостоятельность пока не достигнута или не используется в полном объеме.

Литература и источники:

1. *Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М., 2005.*
2. *Арбузкин, А. М. Конституционное право зарубежных стран / А. М. Арбузкин. – М., 2004.*
3. *Пронкин, С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М., 2004.*
4. *Робин, М. Школы гражданской обороны / М. Робин. – Изд. «Франс-Селексьон», **2004** г.*
5. *Васильев, Д. И. Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормативные* акты *: сборник / Д. И. Васильев* ; *под ред. А. А. Демина. – М., 2004.*
6. *Лавуар, Ж. Компетенции коммун во Франции / Ж. Лавуар // Управленческое консультирование. – 2003. – № 3 – 4.*
7. *Газье, А. Публичное право Франции и России: Пересечения и параллели / А. Газье, Э. В. Галанина //Правоведение. – 2003. –№ 3 (248).*