

Елисеев Елисей Сергеевич, магистрант 2 курса  
Крымского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации,  
г. Симферополь

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

**Аннотация:** в статье рассмотрены вопросы организации и деятельности органов публичной власти зарубежных государств вне зависимости от правовой семьи в условиях чрезвычайных ситуаций, изучены полномочия высших органов власти в указанной сфере.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, публичная власть, государственное управление, чрезвычайная ситуация, конституционное регулирование.

Совершенствование государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) в Российской Федерации требует в том числе анализа зарубежного опыта в указанной сфере.

Вектор построения государственного аппарата и системы органов, уполномоченных на решение задач области защиты от ЧС, определяется исходя из исторического хода развития государства, особенностей правовой семьи, политико-правовой деятельности, правового обеспечения управленческих решений, стратегического управления национальной безопасностью.

Статус зарубежных правоохранительных структур и органов, организующих защитные мероприятия от ЧС, в целом можно сформулировать следующим образом.

Первоочередное место в реализации национальной безопасности отведено высшим органам власти.

Так, широко распространенной практикой в деятельности парламента является его полномочие по утверждению актов главы государства о введении военного, чрезвычайного положения, о войне и мире, об утверждении концепции внутренней и внешней политики (Албания, Беларусь, Пакистан, Перу, Румыния, Словакия, Таджикистан, Тунис, Узбекистан, Украина, Шри-Ланка).

В ОАЭ, Эфиопии парламент наделен исключительным правом объявления чрезвычайного либо военного положения, состояния войны.

Вопросы утверждения долгосрочного плана, установления и изменения численного состава вооруженных сил, национальных и региональных программ развития; организация Генеральной прокуратуры являются типичными в рассматриваемой сфере полномочиями для латиноамериканских парламентав [1, с. 99].

Особое место отводится в зарубежном законодательстве полномочиям главы государства в указанной сфере.

Активно используется институт чрезвычайного законодательства.

В случае невозможности проведения заседания парламента по объективным причинам (ропуск сессии, ЧС, состояние войны и пр.) президент издает правовой акт (как правило, указ либо декрет), имеющий силу закона, с последующим его представлением вновь собравшемуся парламента (пример: Алжир, Исландия, Словения, Таиланд, Филиппины, Хорватия и т.п.).

В ряде государств президент наделен самостоятельными полномочиями по введению соответствующих режимов без одобрения парламента (характерно для Саудовской Аравии, Сенегала, Судана, Турции, Франции и т.д.).

Глава государства руководит деятельностью правительства, центральных органов власти, преимущественно силового блока.

Практически во всех государствах распространена практика обращения главы государства с обращениями народу, с посланиями парламента, правительству, о ситуации в стране, по различным аспектам общественно-политической жизни, в том числе по вопросам обороны, мобилизации, ликвидации ЧС, иных происшествий, затрагивающих общенациональные интересы.



Компетенция высшего исполнительного органа определяется по остаточному принципу: что не отнесено к ведению парламента и главы страны, то осуществляется правительством.

Интерес к зарубежному законодательству обусловлен наличием не знакомых правовому полю Российской Федерации правовых режимов.

В ряде стран предусмотрено существование сразу нескольких видов чрезвычайного положения: военное положение, осадное положение, положение повышенной опасности, бедственное положение, положение национальной мобилизации, положение техногенной опасности, положение природного бедствия и т.д.; реализация указанных режимов предполагает наличие своих специфических методов и способов их реализации [2, с. 177].

В некоторых случаях вопросы международного права в части заключения межгосударственных и многосторонних соглашений, касающихся безопасности, борьбы с терроризмом, обеспечением обороноспособности решаются непосредственно парламентом и (или) главой государства с правительством.

Зарубежное законодательство на высоком уровне не определяет подчиненность соответствующих центральных исполнительных органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции президенту либо правительству.

Ряд конституций отводит особое место вопросам национальной безопасности посредством закрепления органов, обеспечивающих реализацию политики в указанной сфере. Например, конституции Бразилии, Турции, Чили определяют статус специального органа – совета национальной безопасности.

Ключевое место в обеспечении законности при ЧС занимают именно исполнительные органы, уполномоченные на решение соответствующих задач в области безопасности и защиты от различных ЧС.

Анализ структуры зарубежных исполнительных органов указывает, что в целом сформированы два способа организации построения системы предупреждения ЧС и ликвидации их последствий:

- наличие специального органа, реализующую государственную политику и восстановительные мероприятия (в рамках данной системы организационно создана и функционирует единая система предупреждения и ликвидации ЧС), возглавляемая федеральным центральным органом;
- отсутствие специального органа и реализация вышеуказанных мероприятий структурами, включенными в состав силовых структур, и как правило, министерства обороны (национальной гвардии).

Практически во всех странах органы полиции решают вопросы охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, сохранения имущества пострадавших при ЧС граждан.

Министерство обороны (национальная гвардия) управляет вооруженными силами государства.

Вооруженные силы привлекаются к решению задач в области гражданской обороны, предупреждению и ликвидации последствий ЧС в отдельных случаях по решению главы государства.

В частности, подразделения вооруженных сил в мирное время обеспечивают конституционный порядок страны, военную безопасность и оборону, суверенитет, независимость, территориальную целостность; осуществляют охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Вслед за европейскими государствами в ряде стран учреждена должность уполномоченного по правам человека (омбудсмена) (Кипр, Колумбия, Маврикия, Намибия, Сенегал, Сингапур, Узбекистан и др.) который уполномочен проводить собственные проверки по фактам нарушения прав человека, обращаться в компетентные органы за защитой граждан, выступать с обращениями перед высшими органами власти по поводу нарушений (аналог ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации). Институт омбудсмена продолжает развиваться.



Немаловажное значение в зарубежных государствах решается вопрос построения органов прокуратуры как составной части механизма обеспечения законности.

Так, в ряде стран прокуратура либо входит в состав судебной власти (Франция, Италия, Албания, Суринам и др.), либо сформирована как обособленно централизованная система органов (Беларусь, Германия, Бразилия, Чили, Эквадор и др.).

Первая модель прокуратуры предполагает, что структура прокуратуры обычно соответствует структуре судебной власти, судьи и прокуроры составляют единый профессиональный корпус под руководством корпоративного органа (высшие судебные советы, совет правосудия, ведомство юстиции и т.п.). Прокуратура с помощью полицейских служб проводит расследование по уголовным делам, отличающимся большой сложностью. Участие прокурора обеспечивается в уголовных делах, возбужденных в порядке частного обвинения. В предусмотренных законом случаях представители прокуратуры участвуют и в разбирательстве гражданских дел.

В соответствии со второй моделью построения надзорное ведомство является организационно и финансово самостоятельным и централизованным органом, не связанный с судебной системой. При этом, прокуратура, осуществляя функции в сфере следствия и судопроизводства, организационно с судебной системой не связана [3, с. 88-89].

В некоторых государствах существует судебная полиция (Испания, Италия, Румыния, Андорра), которая подчиняется судам, прокуратуре при осуществлении ими функций по расследованию преступлений, обнаружению и обезвреживанию лиц, совершивших преступления.

Таким образом, проведенное исследование позволяет отметить многообразие правовых режимов функционирования публичной власти в условиях ЧС, сочетание различных правовых и организационных методов управления, принятия управленческих решений, средств обеспечения законности.

В целом зарубежный опыт может быть использован в Российской Федерации при подготовке кадров в области государственного (муниципального) управления, правоохранительной деятельности, а также в правотворчестве. Кроме того, полагается целесообразным учитывать положения зарубежных нормативных правовых актов при определении компетенции органов публичной власти, пересмотре их функциональной структуры.

#### **Список литературы:**

1. Правовые системы стран мира: Энцикл. справ. / Отв. ред. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2003. 967 с.
2. Конституционное право зарубежных стран: учебник / Отв. ред. Ю.И. Лейбо. М.: Статут, 2012. 261 с.
3. Батычко В.Т. Конституционное право зарубежных стран: конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2011. 109 с.

