

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ В ВЕДУЩИХ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ)

**О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент;
О.Б. Бойкова.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Определено общее и специальное законодательство в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации в Германии.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности личности, законодательство Германии о безопасности личности в чрезвычайной ситуации

LEGAL FRAMEWORK AND GUARANTEE HUMAN SECURITY IN EMERGENCIES IN LEADING FOREIGN COUNTRIES (FOR EXAMPLE GERMANY)

O.L. Uzun; O.B. Boikova.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

General and specific legislation in the field of human security in emergency situations is defined in Germany.

Key words: security, providing personal safety, the legislation of the Germany concerning Human Safety in emergency situations

Вопросы обеспечения безопасности личности являются приоритетным направлением научных исследований современности. Изучением проблем в этой сфере занимались такие ученые, как В.И. Карпов в своем труде «Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства» [1], Э.Р. Мурадян в монографии «Личность и государство в сфере обеспечения безопасности: основы взаимодействия» [2], кроме того, в этой области имеются диссертационные исследования О.В. Вознесенской на тему «Безопасность личности в чрезвычайной ситуации: философско-политологический анализ» [3], Е.С. Калина на тему «Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование)» [4], Т.Б. Тюриной на тему «Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)» [5], Д.В. Коростелева на тему «Безопасность личности в условиях глобализации: проблема и пути решения» [6] и др.

Изучением вопросов безопасности личности в зарубежных странах занимались такие ученые, как Кейт Крауз, Корнелия Ульберт, Лаурент Гетчел в научных статьях, опубликованных в журнале «Безопасность и мир» (безопасность личности) – («Sicherheit und Frieden») (Human Security) [7].

Высокий интерес к данной проблематике возник в связи с необходимостью совершенствования института обеспечения безопасности личности, вызванной участвовавшими чрезвычайными ситуациями природного, техногенного и социального характера в мире (к примеру, экологическая катастрофа в г. Крымске в июле 2012 г., ураган «Sandy» в США в октябре 2012 г., угроза терроризма в Израиле (антитеррористические операции «Облачный столб» и «Огненный столб») в ноябре 2012 г., гражданская война в Ливии и др.), итогом которых явилось большое количество человеческих жертв и значительный материальный

ущерб, кроме того, нельзя забывать и о возможности возникновения принципиально новых угроз человечеству, готовность к которым не всегда соответствует предполагаемым последствиям.

Немаловажную роль в процессе формирования эффективных систем, методов и форм обеспечения безопасности личности в чрезвычайных ситуациях играет законодательство, в котором определяются не только полномочия должностных лиц, юридическая ответственность, порядок действий в условиях чрезвычайных ситуаций и другое, но и права и свободы граждан, а также гарантии их реализации и ограничения в условиях чрезвычайной ситуации.

Для того чтобы дать объективную оценку эффективности законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации, авторы считают необходимым рассмотреть аналогичную правовую базу развитых государств современности, на примере Германии.

В первую очередь, к основам правового регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности личности общего характера необходимо отнести Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., которая является фундаментальным источником для всех национальных законодательных начал стран – членов ООН. Так, ст. 3 Декларации гласит о том, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность [8].

На период 2011–2012 гг. Германия является непостоянным членом Совета Безопасности ООН, кроме того, в соответствии с брошюрой «Германия в Организации Объединенных Наций», изданной Федеральным министерством иностранных дел Федеративной Республики Германия в 2010 г.: «...в течение 20 лет Германия принимает активное участие в миротворческих миссиях Организации Объединенных Наций... Мы принимаем участие в шести из восемнадцати миссий ООН, действующих в настоящее время на трех континентах. Помимо финансового и кадрового участия мы целенаправленно поддерживаем миссии ООН с помощью различных проектов, тем самым реализуя концепцию интегрированного подхода к обеспечению безопасности...» [9].

Следующим международным правовым актом является Конвенция о защите прав человека и основных свобод [10] (Рим, 4 ноября 1950 г.), ратифицированная Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ [11], ст. 2, которая регламентирует право на жизнь и указывает на то, что право каждого лица на жизнь охраняется законом, никто не может быть умышленно лишен жизни, иначе как во исполнение смертельного приговора, вынесенного судом за совершенные преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

Необходимо также отметить, что существенную роль в регулируемых правоотношениях в сфере обеспечения безопасности играют Международный Пакт о гражданских и политических правах [12], Европейская стратегия безопасности «Безопасная Европа в лучшем мире» [13] и др.

К основополагающему нормативно-правовому акту Германии в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации относится Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), в котором говорится о том, что достоинство человека неприкосновенно, уважение и его защита – обязанность всякой государственной власти (п. 1 ст. 1 Закона), кроме того, указывается на то, что немецкий народ считает неприкосновенные и неотчуждаемые права человека основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости на земле (п. 2 ст. 1 Закона). Также в ст. 2 Закона указывается на то, что каждый имеет право на свободное развитие своей личности (в случае если он не нарушает прав других лиц и не посягает на конституционный порядок или нравственный закон), а также право на жизнь и физическую неприкосновенность, верховенство личности абсолютно. Вмешательство в эти права допускается только на основании закона [14].

Таким образом, указанными статьями Закона на государство официально возлагается ответственность за каждого человека, который находится на его территории, и обязанность защитить жизнь и здоровье каждого, то есть обеспечить его безопасность.

Под безопасностью понимается неприкосновенность объективного (формально-выраженного) закона, прав и законных интересов личности, учреждений и организаций, государства, а также других формирований [15].

Обеспечение безопасности личности в чрезвычайной ситуации регулируется Основным законом Германии, но необходимо выделить такой нормативно-правовой акт, как Семнадцатый закон к дополнению Основного закона от 24 июня 1968 г., («Чрезвычайные законы») (Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24 Juni 1968 («Notstandsgesetze»). Указанный нормативно-правовой акт является дополнением по отношению к Основному закону и содержит в себе статьи, касающиеся прав граждан и их ограничений в особых условиях (войны, стихийного бедствия и т. д.). Так, считаем необходимым обратить внимание на положения п. 8 Семнадцатого закона, где указывается на то, что в условиях стихийного бедствия или в особенно тяжелом несчастном случае страна может требовать себе в помощь полицейские силы других стран, силы учреждений других управлений, а также федеральной пограничной охраны и вооруженных сил. В случае если стихийное бедствие или несчастный случай угрожает области более чем одной страны, то федеральное правительство, если это требуется для эффективной борьбы, может принять решение или обратиться с просьбой о привлечении в помощь полицейских сил других стран для совместных действий, а также единицы федеральной пограничной охраны и вооруженных сил для оказания поддержки полицейским силам [16].

Кроме того, указываются и основания ограничения прав граждан Германии и личности вообще. Так, в соответствии со ст. 10 Закона, такое право, как тайна переписки, а равно почтовой, телеграфной и иной электросвязи неприкосновенна (п. 1 ст. 10). В тоже время могут быть установлены ограничения (только на основании закона), но только в случае, если конкретное ограничение служит защите основ свободного демократического строя или существования федерации или одной из земель, а также обеспечению их безопасности.

Закон может также предусмотреть, что факт ограничения не сообщается заинтересованному лицу, и что вместо судебной защиты осуществляется контроль со стороны специальных и вспомогательных органов, формируемых народным представительством. Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 11 Закона, все немцы пользуются свободой передвижения на всей территории Федерации, но это право также может ограничиваться лишь законом или на основании закона. В тех случаях, когда конкретное лицо не располагает достаточными средствами для существования, возникает повышенное внимание со стороны общественности: для предотвращения опасности, угрожающей существованию основ свободного демократического строя Федерации или одной из ее земель; для борьбы с эпидемией, стихийными бедствиями, последствиями особо тяжких катастроф; для защиты молодежи от безнадзорности или предотвращения уголовно наказуемых действий (п. 2 ст. 11 Закона).

Еще одним значимым нормативно-правовым актом в сфере обеспечения безопасности личности в Германии является «Стратегия безопасности Германии» (Eine sicherheitsstrategie für deutschland) утвержденная Решением фракции Бундестага от 6 мая 2008 г., целью принятия которой является минимизация возникновения потенциальных угроз безопасности в Германии и возможность быстрого и эффективного реагирования на них, а также установление стабильности и исключение возможности возникновения кризиса.

К наиболее опасным угрозам безопасности Стратегия относит такое явление, как транснациональный терроризм, для борьбы с которым необходимо внедрение новой политики безопасности в государстве, выраженной в международном сотрудничестве и взаимодействии внешней политике. Политика безопасности должна предотвращать террористические операции и защищать одновременно глобальную инфраструктуру. В ходе реализации данной политики подразумевается создание коллективной системы безопасности на территории Европы. Также к одной из сфер немецкой политики безопасности относится ориентирование на воздействия и изменения климата и преодоление защитно-релевантных последствий [17].

Вопросы транснациональной безопасности находят свое отражение в Записке Генерального секретаря Генеральной ассамблеи ООН Кофи Аннана от 2 декабря 2004 г.

№ А/59/565. Так, в гл. 7 Записки говорится о том, что транснациональная организованная преступность представляет собой угрозу для государств и обществ, подрывая безопасность человека и коренное обязательство государств обеспечивать правопорядок. Борьба с организованной преступностью служит двойной цели уменьшения этой прямой угрозы для безопасности государства и человека, а также является необходимым шагом в усилиях по предотвращению и урегулированию внутренних конфликтов, борьбе с распространением оружия и предотвращению терроризма. В записке также рассматриваются и другие аспекты в сфере обеспечения безопасности, такие как коллективная безопасность и применение силы, потенциал принуждения к миру и поддержание мира, защита гражданских лиц и другое [18].

Действия в чрезвычайных ситуациях, возникающие на морских судах, в немецком законодательстве отдельно регламентированы законом «О безопасности на судне» (Schiffssicherheitsgesetz (SchSG)). Так, в § 1 Закона определяется необходимость последовательной и эффективной реализации существующих международных морских правил для обеспечения безопасности на море, в том числе деятельности, непосредственно связанной с должным уровнем здоровья и безопасности работника на судах, и обеспечения благоприятной окружающей среды на море.

Кроме того, в § 6 Закона определены дополнительные обязанности, в которых указывается на то, что шкипер (капитан) имеет судовой журнал, в котором в обязательном порядке делает записи о любых инцидентах и происшествиях на борту, которые затрагивают обеспечение безопасности на море, включая охрану окружающей природной среды и безопасности на рабочем месте (имеет особое значение). В случае чрезвычайной ситуации (несчастного случая) на море шкипер обеспечивает всеми возможными способами сохранность регистрационных документов [19].

Законодательство Германии в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации имеет отличительную особенность, выраженную во множестве нормативно-правовых актов, действующих на территории страны.

Так, каждая из Федеральных земель Германии имеет свой закон, тем или иным образом касающийся безопасности в чрезвычайной ситуации. К примеру, закон «О пожарах в Западном Берлине» (Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (Feuerwehrgesetz – FwG) от 23 сентября 2003 г. [20], Тюрингенский закон «О пожарной безопасности, Генеральной помощи и гражданской защите» (Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG) от 5 февраля 2008 г. [21] и др.

В Федеральной земле Саксония действует «Саксонский закон о пожарной безопасности, аварийно-спасательной службе и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG)) от 24 июня 2004 г. Целью Закона, в соответствии с § 1 Закона, является формирование правил противопожарной защиты и эффективного спасения населения от пожаров, аварий, чрезвычайных ситуаций и бедствий. В соответствии с § 58 Закона компетентные лица пожарной охраны, скорой медицинской помощи, а также представители агентства по чрезвычайным ситуациям, главы спасательной операции имеют право входить в зону бедствия (или рабочую зону), запрещать туда вход посторонним лицам, эвакуировать лиц с зоны бедствия в таком объеме, который необходим для борьбы с пожаром, аварией, чрезвычайной ситуацией, стихийным бедствием. Указанные лица могут также предусмотреть срочный аварийный ремонт в зоне бедствия, включая предотвращение дальнейших операций на месте [22].

Таким образом, проанализировав вышеуказанные источники права Германии, можно сделать вывод о том, что правовые основы и гарантии обеспечения безопасности личности (в том числе в чрезвычайных ситуациях) в целом ориентированы на международно-правовое законодательство. Внутренние нормативно-правовые акты Германии, регулирующие эту сферу, весьма разобщены и ориентированы не на специализированный закон, действующий на всей территории страны, а на Основной закон Германии (имеющий общий характер).

С одной стороны, у каждой из Федеральных земель есть возможность разработать свое законодательство, соответствующее территориальному расположению, экономическим и социальным особенностям Земли, с другой, обилие различных законов в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайной ситуации может затруднить быстрое и эффективное реагирование на внезапно возникшую чрезвычайную ситуацию на территории всей страны одновременно.

В Российской Федерации, в отличие от Германии, система законодательства в сфере обеспечения безопасности личности выглядит наиболее разработанной и структурированной. Федеральные нормативно-правовые акты Российской Федерации и нормативные акты субъектов практически всегда аналогичны по строению и соответствуют друг другу по содержанию с включением соответствующих особенностей субъекта, в целом в России соблюдается принцип единообразия, за счет которого во многом и обеспечивается эффективная, централизованная политика обеспечения безопасности в нашем государстве.

Литература

1. Карпов В.И. Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособ. 2-е изд. доп. и перераб. М.: Юр.ин-т (МИИТ), 2010. 236 с.
2. Мурадян Э.Р. Личность и государство в сфере обеспечения безопасности. Основы взаимодействия: монография. Челябинск, 2011. 144 с.
3. Вознесенская О.В. Безопасность личности в чрезвычайной ситуации: философско-политологический анализ: автореферат. М., 2000. 26 с.
4. Калина Е.С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование): автореферат. Челябинск, 2004. 40 с.
5. Тюрина Т.Б. Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики): автореферат. Саратов, 2006. 26 с.
6. Коростелев Д.В. Безопасность личности в условиях глобализации: проблема и пути решения: автореферат. М., 2008. 28 с.
7. Безопасность и мир (безопасность личности) («Sicherheit und Frieden» (Human Security). URL: http://www.sicherheit-und-frieden.nomos.de/fileadmin/suf/doc/SuF_05_01.pdf (дата обращения: 20.11.2012).
8. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Рос. газ. 1995. 5 апр. № 67.
9. Германия в Организации Объединенных наций // Брошюра. Берлин: Федеральное министерство иностранных дел, 2010. URL: http://www.moskau.diplo.de/contentblob/2668516/Daten/740359/VN_Broschuere_ru.pdf (дата обращения: 20.11.2012).
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (с изм. и доп. от 21 сент. 1970 г., 20 дек. 1971 г., 1 янв. 1990 г., 6 нояб. 1990 г., 25 марта 1992 г., 13 мая 2004 г.) // СЗ РФ. 2001. 8 янв. № 2. Ст. 163.
11. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998. 6 апр. № 14. Ст. 1514.
12. Международный Пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
13. Европейская стратегия безопасности «Безопасная Европа в лучшем мире». URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568RUC.pdf (дата обращения: 20.11.2012).
14. Основной закон Федеративной Республики Германии (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) от 23 мая 1949 г. URL: <http://www.gesetzesweb.de/GG.html> (дата обращения: 26.11.2012).
15. Юридический словарь: пер. с нем. URL: <http://www.rechtswoerterbuch.de/recht/oeffentliche-ordnung/> (дата обращения: 15.11.2012).

16. Семнадцатый закон к дополнению основного закона от 24 июня 1968 г., («чрезвычайные законы»): пер. с нем. URL: http://www.hdg.de/lemo/html/dokumente/KontinuitaetUndWandel_gesetzNotstandsgesetze/index.html (дата обращения: 20.11.2012).
17. Стратегия безопасности Германии: решение фракции Бундестага от 6 мая 2008 г.: пер. с нем. URL: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/080506-beschluss-fraktion-sicherheitsstrategie.pdf> (дата обращения: 15.11.2012).
18. Записка Генерального секретаря Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Нации от 2 дек. 2004 г. № A/59/565 URL: <http://www.un.org/russian/secureworld/a59-565.pdf> (дата обращения: 15.11.2012).
19. О безопасности на судне: закон (Schiffssicherheitsgesetz (SchSG) от 9 сент. 1998 г. // Бюллетень федеральных законов I.: пер. с нем. URL: <http://www.gesetzesweb.de/SchSG.html> (дата обращения: 26.11.2012).
20. О пожарах в Западном Берлине: закон (Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (Feuerwehrgesetz–FwG)) от 23 сент. 2003 г.: пер. с нем. URL: <http://www.berlin.de/imperia/md/content/seninn/abteilungiii/vorschriften/fwg.pdf?start&ts=1117091440&file=fwg.pdf> (дата обращения: 26.11.2012).
21. О пожарной безопасности, Генеральной помощи и гражданской защите: Тюрингенский закон (Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG) от 5 февр. 2008 г. URL: http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=Brand%2FKatSchG+TH&psml=bsthueprod.psml&max=trueBrand_KatSchGTH2008V2IVZ&doc.part (дата обращения: 26.11.2012).
22. Саксонский закон о пожарной безопасности, аварийно-спасательной службе и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) от 24 июня 2004 г.: пер. с нем. URL: http://www.sicherheit.sachsen.de/download/SMI/SaechsBRKG_2012.pdf (дата обращения: 26.11.2012).