

К ВОПРОСУ О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Т.В. Жукова, кандидат юридических наук, доцент;

О.Б. Бойкова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Определено общее и специальное законодательство в сфере обеспечения безопасности личности при чрезвычайных ситуациях. Рассмотрен вопрос о необходимости конкретизации и детализации в определениях понятий в указанной сфере.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности личности, национальная безопасность, законодательство Российской Федерации о безопасности личности при чрезвычайной ситуации

THE QUESTION OF THE STATUS OF LEGISLATION CONCERNING THE SECURITY OF THE INDIVIDUAL IN EMERGENCY SITUATIONS IN MODERN RUSSIA

T.V. Zhukova; 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. The question of the need for specificity and detailing the definitions in this area is considered.

Keywords: security, providing personal safety, national safety, the legislation of the Russian Federation concerning Human Safety in emergency situations

Обеспечение безопасности – это важнейшая функция государства. Существует три основных уровня обеспечения безопасности в нашей стране – это обеспечение безопасности государства (национальная безопасность), обеспечение безопасности общества (общественная безопасность) и обеспечение безопасности личности (личная безопасность). Но, необходимо отметить, что все три составляющие имеют условное разделение и являются частями целого. Так, по мнению А.И. Сапожникова, общественная безопасность является разновидностью национальной безопасности, а также одной из характеристик социальной действительности, которая свидетельствует о состоянии удовлетворения жизненно важных интересов личности, общества и государства [1].

Таким образом, личная безопасность – это элемент общественной безопасности, а общественная безопасность – это элемент национальной безопасности. Поэтому справедливо говорить о том, что личная безопасность – это один из основных элементов национальной безопасности. В связи с чем, изучая российское законодательство в этой сфере, необходимо помнить, что нормативно-правовые акты любого уровня распространяются не только на государство и общество, но и, прежде всего, на личность.

Законодательство Российской Федерации об обеспечении безопасности личности при чрезвычайных ситуациях на современном этапе состоит из следующих нормативно-правовых актов:

1. Международно-правовые акты (конвенции и договоры), ратифицированные Россией.

2. Конституция Российской Федерации.
3. Федеральные конституционные законы.
4. Федеральные законы (общего и специального характера), законы Российской Федерации.
5. Законодательство субъектов Российской Федерации (конституции, уставы и др.).
6. Подзаконные нормативные правовые акты.
7. Акты органов местного самоуправления.

Для наиболее полного и всестороннего анализа существующего законодательства следует изучить как законодательство общее о безопасности, так и законодательство специальное, касающееся непосредственно чрезвычайных ситуаций.

Изучением вопросов, касающихся становления и развития института безопасности личности, занимались такие ученые, как В.И. Карпов в своем труде «Теоретические основы безопасности личности, общества и государства» [2], Ф.К. Могулов в своей монографии «Безопасность личности: теоретические и прикладные аспекты социального анализа» [3], А.В. Возженков в монографии «Обеспечение безопасности личности (политико-правовой аспект)» [4], Э.Р. Мурадян в монографии «Личность и государство в сфере обеспечения безопасности: основы взаимодействия» [5], кроме того, в этой области имеются диссертационные исследования О.В. Вознесенской, Е.С. Калина, Т.Б. Тюриной, О.А. Колоткиной, В.И. Булавина и других ученых современности.

Эффективное обеспечение безопасности в государстве – это гарантия независимости страны и целостности ее территории, обеспечивающая стабильность и благосостояние общества, его развитие и процветание. Обеспечение безопасности личности, общества и государства принадлежит к числу важнейших национальных приоритетов.

Рассмотрим основную нормативно-правовую базу обеспечения безопасности личности, действующей на территории Российской Федерации международно-правового характера.

Прежде всего, это Всеобщая декларация прав человека 1948 г., так ст. 3 Декларации гласит о том, что каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. Обеспечение этого права всецело задача государства, в которую помимо всего остального входит, прежде всего, обеспечение безопасности личности и обеспечение безопасности личности в чрезвычайной ситуации включительно. Подтверждение чему – преамбула Декларации, в которой сообщается, что Всеобщая декларация прав человека провозглашается в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств – членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией [6].

Ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [7] (ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ [8]), также определяет право на жизнь, где указывается, что право каждого лица на жизнь охраняется законом, что 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. Причем лишение жизни не рассматривается нарушением данной статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы: для защиты другого лица от противоправного насилия; для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях; для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа. Ст. 15 рассматриваемого нормативно-правового акта четко регламентирует порядок отступления от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях, в п. 1 которой говорится о том, что в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации,

любая из Высоких Договаривающихся Сторон (в данном случае Российская Федерация, которая ратифицировала указанную Конвенцию) может принимать меры в отступление от ее обязательств по указанной Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву. Но, в то же время, в соответствии с п. 2 данной статьи, чрезвычайное положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений ст. 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий. В случае использования указанного права отступления, любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Международный пакт о гражданских и политических правах [9] от 16 декабря 1966 г. (Пакт ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII) [10] является ещё одним нормативным актом международно-правового характера, так ст. 4 Пакта гласит о том, что во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется, участвующие в Пакте государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по указанному Пакту только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Так же в п. 2 Пакта указывается, что указанное положение не может служить основанием для отступления от ст.ст. 6–8 (п. 1 и 2), 11, 15, 16 и 18, регламентирующих право на жизни, право совести, право на свободу и так далее.

Кроме того, действия Российского государства в отношении личности в условиях чрезвычайной ситуации также регламентированы ст. 36 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека [11] (заключена в г. Минске 26 мая 1995 г.), ратифицирована Федеральным законом от 4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ [12].

Также в сфере обеспечения безопасности личности существует межгосударственный стандарт «Безопасность при чрезвычайных ситуациях. Чрезвычайные ситуации на акваториях. Термины и определения. ГОСТ 22.0.09–97/ГОСТ Р 22.0.09–95» [13] (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 25 мая 1995 г. № 268), в котором устанавливаются термины и определения, употребляемые для описания чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть при плавании морских объектов гражданского назначения на акваториях.

К основам действующего Российского законодательства в сфере обеспечения безопасности личности при чрезвычайной ситуации общего характера относятся: Конституция Российской Федерации [14], Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [15].

В Конституции Российской Федерации заложены основополагающие принципы обеспечения безопасности личности в нашей стране, основным из которых является установление верховенства прав личности, о чем говорится в Основах конституционного строя (гл. 1 ст. 2 Конституции), определяющих, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Кроме того, при вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу присягу, в которой клянется уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства и др.

Также можно выделить субъекты обеспечения безопасности личности, установленные Конституцией:

1) Российская Федерация, в ведении которой (в соответствии со ст. 71) находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, оборона и безопасность;

2) Российская Федерация и субъекты Российской Федерации, в совместном ведении которых находится (в соответствии со ст. 72) защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности, режим пограничных зон, обеспечение экологической безопасности, социальная защита и др.;

3) Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 114 осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики государства, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка и др.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [16] закрепляет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

К основным принципам обеспечения безопасности личности закон относит соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности Указом Президента РФ была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. В соответствии с ней, основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. является официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Стратегия относит личность, ее права и свободы к основным объектам обеспечения безопасности, а также дает официальное толкование понятию «национальная безопасность» как состоянию защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В основу вышеуказанного понятия «национальная безопасность» полностью вошло понятие «безопасности» Закона Российской Федерации «О безопасности» [17] от 5 марта 1992 г. № 2446-1, утратившего силу. В нем давались определения терминам «безопасность», «жизненно важные приоритеты», определялись конкретные объекты и субъекты обеспечения безопасности. Под безопасностью в нем понималось – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Также регулятором общественных отношений в сфере обеспечения безопасности личности при чрезвычайной ситуации выступает специальное законодательство – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [18] в нем дается определение понятиям «чрезвычайная ситуация», «предупреждение чрезвычайной ситуации», «ликвидация чрезвычайных ситуаций» и др. В соответствии со ст. 3 указанного Федерального закона основными его целями являются:

– предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций;

– снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций;
– ликвидация чрезвычайных ситуаций;
– разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Кроме того, тем или иным образом иные нормативно-правые акты российского законодательства регулируют правоотношения в сфере обеспечения безопасности личности при чрезвычайной ситуации. К ним можно отнести:

1) Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [19], в котором определяются основные задачи, функции и полномочия и организация деятельности МЧС России;

2) гл. 8 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [20] определяет зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных ситуаций, которые конкретизирует Приказ Минприроды РФ от 6 февраля 1995 г. № 45 «Об утверждении «Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации» [21], приложением к которому является «Временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации»;

3) гл. 10 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» [22], определяющая порядок управления сетями связи в чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения;

4) нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, к примеру Закон Москвы от 5 ноября 1997 г. № 46 «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [23];

5) Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 919 «Вопросы деятельности военных советов» (вместе с «Положением о военных советах в Вооруженных силах Российской Федерации, внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий») [24];

6) Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (вместе с «Положением о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий») [25];

7) многие другие нормативно-правовые акты, выступающие регуляторами правоотношений в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации.

Таким образом, на основании вышеизложенного следует сделать вывод о том, что российское законодательство об обеспечении безопасности личности при чрезвычайной ситуации весьма обширно и основывается не только на внутреннем, но и на внешнем законодательстве и опыте зарубежных стран.

Литература

1. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 198 с.
2. Карпов В.И. Теоретические основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юр. ин-т МИИТа, 2010. 236 с.
3. Могулов Ф.К. Безопасность личности: теоретические и прикладные аспекты социального анализа: монография. Сочи: РИО СИМБиП, 2003. 243 с.

4. Возженков А.В. Обеспечение безопасности личности (политико-правовой аспект): монография. М.: РАГС, 2007. 182 с.
5. Мурадян Э.Р. Личность и государство в сфере обеспечения безопасности. Основы взаимодействия: монография. Челябинск, 2011. 144 с.
6. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Рос. газ. 1995. 5 апр. № 67.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 нояб. 1950 г.) (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. № 2. Ст. 163.
8. 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. № 14. Ст. 1514.
9. Международный Пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 дек. 1966 г.) // Бюл. Верховного суда РФ. 1994. № 12.
10. О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 18 сент. 1973 г. № 4812-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 40. Ст. 564.
11. Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.
12. О ратификации Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: Федер. закон Рос. Федерации от 4 нояб. 1995 г. № 163-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4239.
13. ГОСТ 22.0.09–97/ГОСТ Р 22.0.09–95. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Чрезвычайные ситуации на акваториях. Термины и определения (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 25 мая 1995 г. № 268) (ред. от 31 мая 2000 г.). М.: ИПК Издательство стандартов, 2000.
14. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 25 дек.
15. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая.
16. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
17. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15. Ст. 769.
18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 1 апр. 2012 г.) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
19. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 6 мая 2012 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.
20. Об охране окружающей среды: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 25 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
21. Об утверждении Временного порядка объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации: Приказ Минприроды РФ от 6 февр. 1995 г. № 45. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».
22. О связи: Федер. закон Рос. Федерации от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (ред. от 8 дек. 2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.
23. О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Москвы от 5 нояб. 1997 г. № 46 (ред. от 27 июня 2012 г.) // Ведомости Московской Думы. 1998. № 2.

24. Вопросы деятельности военных советов: Указ Президента Рос. Федерации от 30 июня 2012 г. № 919. // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3882.

25. О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2011 г. № 1265 (ред. от 30 июня 2012 г.) // СЗ РФ. 2011. № 40. Ст. 5532.