

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОДЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГЕРМАНИИ

Хужамбердиев Фаррух Комилович,

*доктор философии по юридическим наукам (PhD),
доцент Университета общественной безопасности*

Республики Университета

e-mail: farrukh.khujamberdiyev@gmail.com

ORCID: 0009-0003-8128-7487

Аннотация: В статье исследуются конституционно-правовые и организационно-институциональные основы обеспечения общественной безопасности в Федеративной Республике Германия. Раскрываются особенности германской модели общественной безопасности, основанной на принципах федерализма, децентрализации управления и координации деятельности между федеральным центром и землями. Анализируются положения Основного закона Германии, определяющие соотношение свободы и безопасности, содержание основных прав и пределы их ограничения в интересах защиты общественного порядка, жизни и здоровья населения.

Особое внимание уделено научным подходам немецких исследователей к пониманию права на безопасность как самостоятельной конституционно значимой категории, а также концепции «Sicherheit in Freiheit» («безопасность в условиях свободы»), предполагающей активную роль государства в обеспечении защищённости личности и общества. Рассматриваются взгляды на необходимость переосмысления традиционной либеральной модели соотношения свободы и безопасности в условиях современных транснациональных, гибридных, экологических и демографических угроз.

Ключевые слова: общественная безопасность; Федеративная Республика Германия; Основной закон Германии; федерализм; федеральные земли; право на безопасность; конституционные права и свободы; принцип соразмерности; правовое государство; государственная защита; общественный порядок; децентрализация управления; координация органов власти; превентивная деятельность; транснациональные угрозы; гибридные угрозы; конституционно-правовые основы безопасности.

Федеративная Республика Германия занимает одну из ведущих позиций среди наиболее безопасных государств как в европейском, так и в глобальном контексте.

Согласно данным Глобального индекса миролюбия за 2024 год, страна расположилась на 20-й позиции из 163 исследованных государств, что отражает стабильный уровень общественной безопасности, а также сравнительно низкие показатели преступности¹¹. Высокая степень защищённости населения обусловлена не только наличием развитого нормативно-правового регулирования, но и эффективной моделью институционального взаимодействия между уровнями государственной власти.

Система обеспечения общественной безопасности в Германии функционирует в рамках децентрализованной федеративной структуры, в которой основная компетенция в сфере правопорядка и превентивной деятельности принадлежит субъектам федерации — федеральным землям (Bundesländer). В то же время за федеральным правительством закреплены полномочия стратегического управления, нормативной унификации, координации деятельности правоохранительных органов, а также реализации внешнеполитического и международного сотрудничества в сфере безопасности.

Согласно концептуальным взглядам Ф.П.Штюмпера, децентрализованная структура общественной безопасности в Германии не только отражает федеративные основы государства, но и обеспечивает гибкость, адаптивность и оперативность реагирования на угрозы на региональном уровне. Штюмпер подчёркивает, что передача ключевых полномочий по обеспечению общественного порядка федеральным землям (Bundesländer) способствует учёту локальной специфики, повышает эффективность превентивной деятельности и усиливает общественное доверие к правоохранительным органам. При этом он особо выделяет необходимость координации со стороны федерального уровня, которая проявляется в стратегическом управлении, унификации нормативных стандартов, централизованном управлении крупными мероприятиями и международном сотрудничестве. Такая модель, по мнению автора, позволяет сочетать автономию регионов с целостностью государственной политики в сфере общественной безопасности, что особенно актуально при проведении масштабных спортивных и политических событий¹².

В работе Ф.П.Штюмпера аргументируется, что децентрализация системы общественной безопасности в Германии обеспечивает гибкость и локальную

¹¹ **Tatsachen über Deutschland** [Elektronischer Ressource]. — Zugriffsmodus: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de>, frei verfügbar. — Titel von der Startseite.

¹² Штюмпер Ф.П. Обеспечение общественной безопасности и правопорядка при проведении крупномасштабных спортивных мероприятий: монография. — Тюбинген: Medien-Verlag Köhler, 2001. — VI, 199 с. Режим доступа: <https://orlis.difu.de/handle/difu/55504> (дата обращения: 18.06.2025)

адаптацию правопорядка, особенно при массовых мероприятиях. Вместе с тем, мы считаем, что эффективность этой модели обусловлена не только федеративной структурой, но и высоким уровнем межуровневой координации. Для Узбекистана применимость такого подхода возможна при условии балансирования автономии исполнителей с централизацией стратегического управления, цифровизации процессов и институциональной синхронизации.

Общественная безопасность в Федеративной Республике Германия представляет собой фундаментальное направление государственной деятельности, правовое регулирование которого закреплено в Основном законе¹³ (Grundgesetz). Основопологающим принципом германского конституционного строя выступает признание достоинства личности высшей ценностью, как это установлено в статье 1 Grundgesetz: «Достоинство человека неприкосновенно. Уважение и защита его — обязанность всех государственных органов». Эта норма носит не декларативный, а императивный характер и служит исходной точкой при определении легитимности любых мер по обеспечению внутреннего порядка. Следовательно, любые действия, предпринимаемые государственными институтами в целях поддержания общественной безопасности, должны неукоснительно соответствовать принципу соразмерности (Verhältnismäßigkeit) и не нарушать гарантированные основные права и свободы личности. Конституционный подход ФРГ требует, чтобы охрана общественного порядка осуществлялась не ценой ущемления прав граждан, а в их интересах и исключительно в рамках правового государства (Rechtsstaat).

Тем не менее, современная дискуссия о правовых основах обеспечения общественной безопасности в Германии показывает, что соответствующие положения Основного закона следует рассматривать не как новую институциональную конструкцию, а как возрождение уже давно признанного конституционного принципа. Речь идёт о представлении, согласно которому государственная защита прав и свобод гражданина является не менее важной, чем охрана самого правопорядка. Данный подход имел ключевое значение на раннем этапе формирования современного конституционного мышления, однако впоследствии оказался маргинализированным под влиянием господствующего либерального понимания государства.

В рамках либеральной парадигмы наблюдалось отчётливое противопоставление свободы и безопасности: первая трактовалась как сфера индивидуальной автономии, в то время как вторая — как функция ограничительного вмешательства государства.

¹³ Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. — Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. — 146 с. — URL: <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

Это привело к устойчивому разграничению так называемых «отрицательных» прав (Abwehrrechte) и позитивных обязанностей государства по обеспечению защиты (Schutzpflichten). Как отмечает Герд Робберс, либеральная традиция «культивировала противопоставление свободы и безопасности и противопоставляла права на защиту правам на охрану»¹⁴. Йозеф Изензее, в свою очередь, подчёркивает, что основное право может и должно одновременно рассматриваться и как право на защиту от вмешательства, и как требование к государству обеспечить надлежащую охрану соответствующих благ¹⁵. Таким образом, восстановление баланса между свободой и безопасностью требует переосмысления роли государства не как ограничителя, а как активного гаранта фундаментальных прав, включая право на безопасность как самостоятельную правовую категорию¹⁶.

Современное состояние общества, характеризующееся ростом транснациональных угроз, гибридных рисков и внутренней уязвимости правопорядка, объективно требует переосмысления традиционного либерального акцента на негативные права в пользу более сбалансированного, а в ряде случаев и преобладающего подхода к праву на безопасность. Конституционный принцип неприкосновенности достоинства человека (ст. 1 Grundgesetz) не может быть интерпретирован исключительно как гарантия свободы от вмешательства, но должен включать в себя позитивное обязательство государства по активной охране жизни, телесной неприкосновенности и общественного порядка.

В условиях реальных и потенциальных угроз общественной безопасности государство обязано принимать превентивные и охранительные меры, даже если они предполагают разумное ограничение отдельных прав и свобод, при условии соблюдения принципа соразмерности. Как подчёркивает Glaeßner, безопасность не может быть маргинальной функцией государства: напротив, она составляет необходимую предпосылку для реализации всех остальных прав. Следовательно, в правовом государстве защита безопасности не является лишь опцией — это базовая конституционная обязанность.

Отказ от либерального антагонизма между безопасностью и свободой открывает путь к концептуализации безопасности как самостоятельного права,

¹⁴ Robbers, Gerhard, Sicherheit als Menschenrecht: Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, 1. Auflage, Baden-Baden 1987, S. 121.

¹⁵ Isensee, Josef, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Auflage, Heidelberg 2000, Rn. 145 f.

¹⁶ Glaeßner, Gert-Joachim, Sicherheit in Freiheit: Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen 2003, S. 20.

обеспечиваемого государством на основе нормативных и институциональных гарантий. Такое понимание не девальвирует свободу, а включает её в более широкую систему условий, в которых личность может реализовывать свои права в контексте стабильного и защищённого общественного пространства.

Рассматривая право на безопасность как конституционно значимую категорию, следует отметить, что Основной закон Германии охватывает широкий спектр основных прав, непосредственно связанных с обеспечением общественной безопасности. К числу таких прав относятся: право на жизнь и личную неприкосновенность (ст. 2 Grundgesetz), свобода личности (ст. 2 абз. 2 Grundgesetz), свобода передвижения (ст. 11 Grundgesetz), неприкосновенность жилища (ст. 13 Grundgesetz), тайна переписки, почтовых и телекоммуникационных сообщений (ст. 10 Grundgesetz), а также свобода собраний (ст. 8 Grundgesetz) и свобода объединений (ст. 9 Grundgesetz). Все указанные права находятся под усиленной конституционной защитой, однако Grundgesetz допускает их ограничение при соблюдении строгих условий, определённых законом и оправданных весомыми целями общественной значимости¹⁷.

К числу таких целей относятся: предотвращение преступности, защита демократического правопорядка, охрана здоровья населения и недопущение катастроф и стихийных бедствий. Конституционный текст чётко формулирует допустимые рамки вмешательства: например, статья 11 Grundgesetz¹⁸ допускает ограничение свободы передвижения с целью предотвращения угроз общественной безопасности, а статья 13 Grundgesetz¹⁹ разрешает применение технических средств наблюдения за жилыми помещениями при наличии конкретной угрозы общественному порядку. Подобные нормы демонстрируют, что обеспечение безопасности не является произвольной функцией государства, а институционализированной частью конституционного правопорядка, в рамках которого права личности соотносятся с задачами коллективной защиты.

Согласно позиции Герт-Йоахима Глаэсснера, современные измерения угроз ставят под сомнение пригодность классических либеральных моделей ограничения

¹⁷ Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. – Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. – 146 с. – URL:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

¹⁸ Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. – Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. – 146 с. – URL:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

¹⁹ Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. – Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. – 146 с. – URL:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

государственной власти. Глаэсснер аргументирует, что в условиях трансформации характера угроз — таких как международный терроризм, распад государств, экологические и демографические кризисы — необходима фундаментальная коррекция концепции правового государства, в которой безопасность граждан приобретает значение самостоятельной и первостепенной цели. По его мнению, либеральная правовая мысль XIX и начала XX века, построенная на противопоставлении свободы и власти, оказывается неадекватной в условиях сетевых и асимметричных угроз. Глаэсснер подчёркивает, что защита прав граждан должна начинаться не постфактум, а превентивно, что требует от демократического государства активной функции охраны (Schutzfunktion) — не только индивидуальных прав, но и целостности общества в целом. Он утверждает, что концепт "Sicherheit in Freiheit" — безопасность в условиях свободы — подразумевает не ограничение свободы ради безопасности, а такое структурирование государственной деятельности, при котором свобода возможна именно благодаря эффективной защите от угроз. Следовательно, государственные меры, направленные на раннюю идентификацию и нейтрализацию рисков, включая техническое наблюдение и ограничение некоторых прав, представляют собой не девиацию, а реализацию конституционной обязанности государства²⁰.

Современные реалии общественного развития, характеризующиеся усложнением структуры угроз — от транснационального терроризма до климатических и демографических кризисов — объективно требуют пересмотра традиционного понимания соотношения свободы и безопасности. Мы разделяем позицию, согласно которой защита общественной безопасности в условиях правового государства не является исключением из конституционного порядка, а представляет собой его неотъемлемую и основополагающую часть.

Как подчёркивает Gert-Joachim Glaeßner, концепция «безопасности в условиях свободы» (Sicherheit in Freiheit) требует активной роли государства, заключающейся не только в защите от вмешательства, но и в выполнении позитивной функции охраны. Мы считаем, что правовое государство XXI века обязано не только уважать основные права, но и создавать условия, в которых эти права могут быть реализованы в условиях защищённого общественного пространства.

Конституция Германии уже предусматривает возможность ограничения основных прав на основе закона в целях предотвращения преступлений, охраны здоровья и общественного порядка. Мы считаем эти положения выражением осознанной правовой эволюции, в рамках которой принцип соразмерности

²⁰ Glaeßner, Gert-Joachim, Sicherheit in Freiheit: Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen 2003, S. 92.

выступает гарантией того, что безопасность и свобода не исключают, а дополняют друг друга. Более того, мы поддерживаем концептуальное расширение понятия безопасности, включая в него не только полицейские, но и социальные, экологические и демографические аспекты. В этом смысле, безопасность — это не только физическая защищённость, но и условие социальной устойчивости и правовой определённости.

С учётом вышеизложенного, мы утверждаем, что приоритет общественной безопасности в правовом государстве — это не отказ от свободы, а форма её гарантии. В мире новых, сложных и диффузных угроз либеральная модель защиты прав нуждается в институциональном усилении, где государство выступает не как противовес, а как гарант свободы через обеспечение безопасности.

Особенностью германской модели обеспечения общественной безопасности является её федералистская структура. Согласно статье 30 Основного закона²¹ (Grundgesetz), осуществление государственной власти и выполнение публичных функций, включая внутреннюю безопасность, в первую очередь относятся к компетенции федеральных земель (Länder). Такая децентрализация соответствует духу правового государства, обеспечивая близость исполнительной власти к гражданам и учёт региональной специфики при реализации мер по охране правопорядка.

Однако, в условиях чрезвычайных ситуаций, выходящих за рамки возможностей отдельных земель, Основной закон предусматривает гибкий механизм координации и солидарного вмешательства. В соответствии со статьёй 35 Grundgesetz²², правительство одной земли может запросить помощь у других земель, федеральной полиции (Bundespolizei), а в крайних случаях — даже у вооружённых сил (Bundeswehr), если возникает угроза, связанная со стихийными бедствиями, массовыми беспорядками или иными формами чрезвычайной угрозы общественной безопасности.

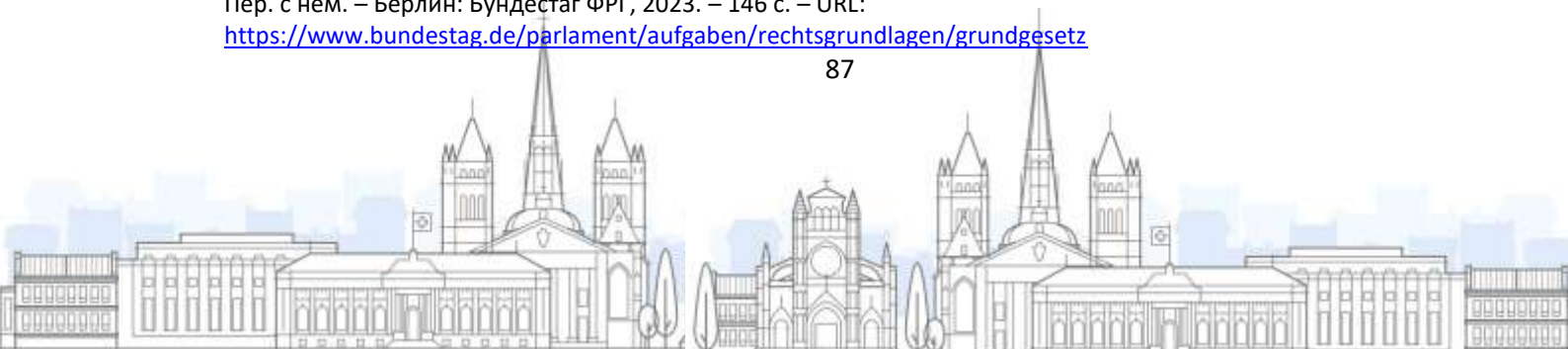
Такая система отражает важный элемент модели «Sicherheit in Freiheit»: она гарантирует, с одной стороны, оперативную реакцию и эффективное управление в кризисных ситуациях, а с другой — сохраняет основополагающий принцип федерализма и автономии земель. Подобная архитектура делает немецкую систему

²¹ Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. – Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. – 146 с. – URL:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>

²² Основной закон Федеративной Республики Германия: принят 23 мая 1949 г. (в ред. по сост. на 2023 г.) / Пер. с нем. – Берлин: Бундестаг ФРГ, 2023. – 146 с. – URL:

<https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz>



безопасности институционально устойчивой и способной адаптироваться к многоуровневым вызовам без разрушения баланса между центром и регионами.

