

ИНФРА-М, 2015. С. 20.

4. Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Акад. управления МВД России, 2000. 33 с.

5. Строков С.А., Шеншин В.М. Особенности правового режима контртеррористической операции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 1. С. 109–116.

## **К ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ**

**Ю.Г. Сафронова;**

**А.А. Смирнова, кандидат исторических наук, доцент.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматривается становление правового регулирования в области пожарной безопасности, а именно, исторический аспект борьбы с огнем, нормативно-правовые акты, содержащие в себе меры для профилактики и предупреждения пожаров, а также наказания за несоблюдение требований пожарной безопасности.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, пожарная безопасность, исторический аспект, правовое регулирование

## **ON THE HISTORY OF THE FORMATION OF LEGAL RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN RUSSIA**

Yu.G. Safronova; A.A. Smirnova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article discusses the development of legal regulation in the field of fire safety, namely, the historical aspect of firefighting, normative-legal acts, containing measures for prevention and fire prevention as well as punishment for nonobservance of requirements of fire security.

*Keywords:* legal responsibility, fire safety, historical perspective, legal regulations

Борьба с пожарами всегда являлась одной из важнейших задач государства. На Руси пожары считались главным бедствием. Мгновенно сгорали целые города и села. Гибли люди, животные, бесценные произведения искусства. Все это происходило не только по причине того, что в тот период отсутствовали средства борьбы с пожарами и их предупреждения, но и в результате неосторожного обращения людей с огнем.

Вопросы становления правового регулирования в области пожарной безопасности всегда являлись предметом широкого обсуждения. Данные вопросы рассматривались такими авторами как: С.Б. Немченко и Т.А. Цыганова [1], В.В. Черных [2], С.В. Юшков [3], С.В. Макаркин [4], С.В. Беляев [5], Ю.Г. Алексеев [6], В.В. Ильин и Е.А. Мешалкин [7], Л.В. Черепнин [8], Б.Д. Греков [9], М.Н. Тихомиров и П.П. Епифанов [10], А.А. Смирнова [11] и др. [12].

Причинами быстрого распространения пожаров в основном были легковоспламеняющиеся материалы домов, очень маленькое расстояние между домами и небрежное обращение с огнем. Поэтому главными мерами для предотвращения пожаров являлись предупреждение и наказание.

В период правления князя Владимира I «Красно солнышко» была предпринята попытка по регламентированию мер пожарной безопасности. В первом юридическом памятнике на Руси – «Законе Судном людем» указаны нормы, устанавливающие юридическую ответственность за неосторожное обращение с огнем. Данные положения содержатся в XV (по некоторым спискам – в XVII) главе. «Если кто-либо, желая зажечь жнивье или стерню на своей ниве, а огонь перейдет на чужую ниву или чужой виноградник и загорится, необходимо разобраться в следующем: если случилось так, что это сделал нечаянно или необдуманно, в таком случае пусть возместит вред. Или, если зажег огонь в ветреный день и не был внимателен, думая, что огонь не распространится дальше, или ему было лень, а мог... то, что сгорело, пусть возместит и пусть будет высечен розгами. А если старался, а неожиданно началась буря, и ввиду этого огонь распространился далеко, то пусть он не осуждается» [13].

Стоит согласиться с мнением С.Б. Немченко и Т.А. Цыгановой о том, что в приведенном тексте «Закона Судного людем» рассматриваются три случая:

- 1) за причинение вреда в рассматриваемом контексте «нечаянно, необдуманно» предусматривалась материальная ответственность;
- 2) за нерадение о ликвидации последствий своих неосторожных действий устанавливалась дополнительная санкция в виде телесных наказаний;
- 3) если «старался» справиться с последствиями, но вмешалась стихия – предполагалось освобождение от ответственности [1].

Таким образом, «Закон Судный людем» является значимым источником права, в котором впервые были регламентированы нормы, касающиеся юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

Борьбу с огненными бедствиями продолжил Ярослав Мудрый. При нем в 1024 г. был издан Свод законов «Русская Правда», который был тесно связан с «Законом Судным людем» и предназначен для изменения традиционных норм уголовного и процессуального права в интересах феодальных земельных собственников. Поджоги по «Русской Правде» рассматривались как особо тяжкое правонарушение. В соответствии со ст. 32 «Русской Правды» за уничтожение княжеской борти предусматривался денежный штраф: «а в княжей борти 3 гривны либо пожгут, либо изудрут» [3].

Таким образом, можно предположить, что в рассматриваемом источнике права юридическая ответственность за неосторожное обращение с огнем наказывалась штрафом, однако вопросы, связанные с требованиями пожарной безопасности, не освещались.

Также о регулировании борьбы с пожарами и наказанием поджигателей упоминается в актах феодального землевладения и хозяйства XIV–XV вв.

В Новгородской судной грамоте в ст. 36 указано, что поджигателя необходимо привести на суд, но до суда над обвиняемым никакого насилия не учинять; если же кто-либо учинит насилие, то тем самым его и обвинить [14].

В Псковской судной грамоте в ст. 7 сказано, что вора, обокравшего (псковский) Кремль, конокрада, изменника и поджигателя в живых не оставлять [14]. В данной статье поджигателю установлена высшая мера наказания – смертная казнь. К известным видам смертной казни в основном относились повешение или сожжение.

Статья 116 Псковской судной грамоты указывает на необходимость доказательств виновности предполагаемого поджигателя: «если кто-нибудь будет обвинять другого в поджоге, а улики никакой не будет, то обвиняемый может очистить себя вольною присягою» [14].

Проанализировав перечисленные статьи, можно предположить, что по отношению к лицам, умышленно совершившим поджог, применялась высшая мера наказания, однако необходимо было доказать вину поджигателя. Лица, «учинившие» пожар по неосторожности, привлекались к материальной ответственности, а те, кто «произвел пожар случайно» освобождались от ответственности.

Многие авторы считают, что в 1434 г. великий князь Московский Василий II определил своим указом первые на Руси профилактические мероприятия, направленные на безопасное использование открытого огня и предупреждение пожаров [4]. Своими указами он повелевал не только осторожно обращаться с огнем, но и регламентировал безопасность его использования в ремеслах и быту. Однако ни в летописных источниках, ни в юридических сборниках обнаружить сам текст указа не удалось.

В 1493 г. Московский Кремль из-за возгорания многочисленных деревянных построек, которые вплотную подходили к его стенам, горел дважды [5]. После этого последовало распоряжение Ивана Васильевича – сносить церкви и дворы за Неглинной на 110 саженей (230 м) от стен Кремля [6]. Это являлось первой мерой защиты от пожаров. Кремль впоследствии окружают глубоким рвом и по нему пускают воду из ближайших рек. Пустырь и ров вокруг Кремлевской стены выполняли не только оборонительные, но и противопожарные функции [7]. Со временем требования пожарной безопасности расширились и дополнялись.

По мнению авторов, именно в этот период начали оформляться предпосылки к зарождению института юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

В 1497 г. был издан Судебник, который вводил смертную казнь для «ведомого лихого человека», причем среди категорий «лихого дела» были названы душегубство, повторная татьба, убийство государя (господина, землевладельца), поджог и др. [8].

В этом Судебнике получили продолжение нормы о пожарной безопасности. За поджоги предусматривалась смертная казнь. Также в качестве наказания за поджог, поджигателя и членов его семьи обращали в рабство, а все их имущество шло в казну [7]. Помимо этого, по делу о поджоге предусматривался «поединок» между сторонами. С побежденного взыскивалась сумма иска [4].

Статья 9 Судебника 1497 г. восходит к ст. 7 Псковской судной грамоты, дополняя и расширяя ее. В ней также указано, что зажигалнику предусмотрена смертная казнь: «А государскому убойце и коромолнику, церковному татю и головному, и подымщику, и зажигалнику, ведомому лихому человеку живота не дати, казнити его смертною казнию» [9].

Следует рассмотреть определения подымщика и зажигалника. Подымщик в досоветской истории трактовался в основном как поджигатель жилого помещения, дома, двора, в отличие от поджигателя укрепления, города – зажигалника. Подымщиком в соответствии со ст. 9 Судебника 1497 г. является лицо, возбуждающее, поднимающее кого-то, население или его часть против правопорядка. Предполагается, что подымщик – лицо, которое скрывается от властей, нарушившее существующие и господствующие нормы поведения, и относящееся к «лихим людям». Зажигалниками считали тех, кто учинял пожар нарочным делом. Эти люди наказывались смертной казнью.

Черепнин Л.В. заменил термин подымщик в ст. 9 Судебника 1497 г. термином – подметчик, содержащимся в ст. 61 Судебника 1550 г., и высказал предположение, что подмет – это шпионаж или разглашение секретных сведений. Однако О.И. Чистяков не согласился с проведенной заменой и отождествлением определения подымщика с подметчиком, а также не согласился с тем, что подмет означает шпионаж. По его мнению, подметом является подбрасывание кому-либо похищенного имущества с целью обвинения его в разбое или татьбе, а также подметных писем [9].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Судебнике 1497 г. содержатся нормы юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и впервые законодатель отделяет умышленные преступления от совершенных по неосторожности.

Иван III в 1504 г. издает первые ограничительные правила на Руси, которые были направлены на предупреждение возникновения пожаров:

– огня в домах не держать;

– не топить летом печей, варить пищу на огородах, вдали от домов;

– не заниматься стекольным производством в городе и др.

Иван Грозный в 1547 г. издал указ, который обязывал московских жителей иметь во дворах и на крышах домов бочки, наполненные водой, и при них – веники. Для приготовления пищи предписывалось строить очаги и печи на пустырях и огородах вдали от жилищ [4].

Судебник 1550 г. также, как и предыдущий, содержал норму о смертной казни за поджоги. Поджигателя приравнивали к государственному убийце.

Статья 12 Судебника 1550 г. определила порядок решения по делам наиболее опасных дел (убийство, поджог, воровство, разбой) и сохранила положение ст. 7 Судебника 1497 г. о том, что побежденный, кроме удовлетворения иска, подвергается наказанию по усмотрению судьи. Новым явилось положение, которое предусматривало для побежденного необходимость найти поручителей, а при их отсутствии он подлежал тюремному заключению. Этот порядок действовал в том случае, если побежденным оказывался ответчик. Если же побежденным был истец, то, в соответствии со ст. 62, его ответственность ограничивалась уплатой пошлин [2].

В ст.ст. 59, 61 Судебника 1550 г. в качестве наказания за определенные деяния назначалась смертная казнь. Наиболее опасные составы преступлений перечислены в ст. 61, а в ст. 59 – не столь опасные, которые карались смертной казнью только в случае совершения их «ведомым лихим человеком». Значение термина «лихие люди» раскрыто в Уставной Пермской грамоте 1553 г. через подробный перечень относящихся к ним лиц: разбойников, душегубов, зажигательников, ябедников и поклепцев [2].

Из этого следует, что Судебник 1550 г. не представлял собой нового законодательного памятника, а лишь расширял и разъяснял подробные положения Судебника 1497 г. в отношении преступлений и наказаний.

Вторая половина XVI–XVII вв. отмечена поиском эффективных профилактических мер предупреждения пожаров в строительстве, ужесточением ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и совершенствованием системы контроля за соблюдением противопожарного законодательства [1].

В 1649 г. на Руси принимаются два важных документа: Соборное Уложение царя Алексея Михайловича (Соборное Уложение) и Наказ о градском благочинии.

Соборное Уложение – сборник российских законов, ряд статей которого касались пожарного дела. В ст.ст. 202, 218, 223–228 Соборного Уложения за поджог и несоблюдение правил пожарной безопасности устанавливались жестокие меры наказания (в основном сожжение) [4], проявляющие снисхождение к нечаянному возгоранию и достаточно строго наказывая неосторожность.

Например, ст. 226 Соборного Уложения отмечала, что у кого загорится двор ненарочным делом и от того и иных людей дворы погорят, и на том, чей двор наперед загорится, никому ничего не правити потому, что дому его запаление учинилося не по его умыслу [10].

Статья 228 Соборного Уложения отмечала, что если поджигальщик будет пойман и будет доказано, что поджог произведен умышленно, из-за вражды, то его предписывалось сжечь самого. Соборное Уложение очень жестко наказывало за умышленные поджоги. Поджигатель в нем назывался «зажигальщиком» и карался смертью. И только в 1654 г. этот указ был несколько «смягчен». Сожжение было заменено на повешение [2].

В апреле 1649 г. вышел царский «Наказ о градском благочинии» (Наказ), который стал первым правовым нормативным актом, содержащим основные принципы установления в России профессиональной пожарной охраны. Также в Наказе регламентировались меры безопасного обращения с огнем. Он предписывал держать во дворе медные водоотливные трубы и деревянные ведра всем состоятельным людям. За нарушение противопожарных мер и неявку на тушение пожаров вводились различные меры наказания – «черные и обычные

люди» подвергались тюремному заключению и телесному наказанию, а о служивых и «всяких прочих» докладывалось государю [4].

Таким образом, в Соборном Уложении строгость наказаний за нарушение требований пожарной безопасности зависела от формы вины (неосторожности или умысла) и, в зависимости от состава преступления, предусматривались соответствующие наказания (материальная компенсация, штраф, смертная казнь через сожжение), а в Наказ вошли подробное описание требований пожарной безопасности и инструкция для надзорных органов.

Для борьбы с умышленными поджогами и предупреждения мародерства во время пожаров 24 июля 1699 г. принимается указ «О поимке и наказании кнутом тех, кто на пожаре входят в дома для воровства и грабежа и о приводе зажигателей в Стрелецкий приказ и об учинении им смертной казни». Если во время тушения пожаров мародерством занимались солдаты или посадские люди, долгом которых являлось тушение пожаров и сбережение имущества погорельцев, тогда их жестоко наказывали и отправляли в ссылку [2].

Из этого следует, что одним из тяжчайших преступлений, направленных на уничтожение государственной и частной собственности, по-прежнему являлся поджог и к поджигателям применялись, как и раньше, самые суровые меры.

20 октября 1714 г. Петр I издал Указ о запрещении каменного строительства, кроме Санкт-Петербурга, и о возведении в новой столице исключительно каменных домов. Согласно этому Указу, строительство из камня в любом городе, кроме Санкт-Петербурга, строго наказывалось. Пушкин писал о том, что был «издан тиранский указ о запрещении во всем государстве каменного строения под страхом конфискации и ссылки» [11].

Петр I серьезное внимание уделял вопросам профилактики пожаров. В этом отношении особенно важным стал указ 1718 г. «О строении в Санкт-Петербурге домов, с наблюдением всего того, что к прочности и безопасности оных от огня надлежит». Перечисленные в этом указе основы строительного дела являются первой серьезной попыткой борьбы с пожарными бедствиями, основанной на поиске уменьшения горимости зданий. За невыполнение или нарушение установленных царскими указами противопожарных правил с «ослушников» строго взыскивали и иногда подвергали суровым наказаниям. Нарушителей правил пожарной безопасности ждали крупные денежные штрафы, битье кнутом, ссылка на каторгу. За повторное нарушение штраф увеличивался до 20 руб., а в третий раз – до 30 руб.

В 1722 г. был издан Указ «О строении крестьянских дворов по установленному чертежу», в соответствии с которым строительство после пожара новых домов разрешалось лишь рядом по два в одну линию и с разрывом между двумя домами в 30 сажень.

Во время недолгого правления Петра II (1727–1730 гг.) 12 сентября 1728 г. был принят «Наказ губернаторам, воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать». Пункт 39 Наказа «О смотре строения в городах и о бережении от пожаров» является собранием противопожарных мероприятий, предшествовавших царствований, дополненных некоторыми новыми положениями.

24 июля 1761 г. императрица Елизавета Петровна подписала указ, в котором предписывалось «для безопасности от пожарного случая» всем обывателям Санкт-Петербурга «деревянные дома строить в один этаж». Строения закладывать и производить по показанию и под присмотром определенного при полиции архитектора и его помощников. За самовольное строительство накладывался штраф.

Опыт, накопленный в области становления пожарного дела в XVIII в., свидетельствует о том, что несмотря на принятие целого рода жестких законодательных мер в области обеспечения пожарной безопасности страны снизить горимость не удалось, что приводит к заключению о полной несостоятельности и нецелесообразности примитивной пожарной охраны этого века, когда она осуществлялась обывателями, вынужденными заниматься делом, требующим специальной подготовки [2].

В 1832 г. выходит нормативный документ, целью которого являлось решение проблемы упорядочивания противопожарного законодательства – Пожарный Устав.

Пожарный Устав, представлял собой своего рода консолидированный акт, который собрал в себя все действовавшие до того и не утратившие силу узаконения в сфере пожарной безопасности, вошедшие в состав Полного собрания законов Российской Империи [11].

В гл. 7 ст.ст. 88–98 «О нарушениях Устава пожарного» содержались нормы об ответственности виновных за пожары, об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности, за явку на пожар без специальных средств в тех городах и селениях, где такое требование было установлено, а также за несообщение полиции о случившихся пожарах и за неявку без уважительных причин по призыву руководства на тушение лесных пожаров.

В 1857 г. вновь издается Пожарный Устав, который повторяет предыдущие документы по пожарной безопасности. Правила, приведенные в документах и предусматривающие вопросы пожарной безопасности, не имели должного эффекта, так как никем не контролировались. С изданием Пожарного Устава (1832 и 1857 гг.) были определены направления развития законодательства Российской империи в области пожарной безопасности [12].

Стоит согласиться с мнением А.А. Смирновой о том, что значение Пожарного Устава для становления законодательства в области пожарной безопасности в нашей стране сложно переоценить. В нем были систематизированы и обобщены положения узаконений, изданных в предшествующие эпохи по вопросам обеспечения пожарной безопасности: требования пожарной безопасности для строений, в лесах, на судах и другие; правила поведения на пожаре [12].

Но только 17 апреля 1918 г., с принятием уже Советской властью декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем» было положено начало единой национальной политики в области пожарной безопасности, в том числе пожарной профилактики [5]. Процесс формирования правовой политики в сфере пожарной безопасности в России был завершён только 21 декабря 1994 г., когда был подписан Федеральный закон «О пожарной безопасности». Согласно этому закону, одной из важнейших функций государства стало обеспечение пожарной безопасности.

По мнению авторов, с принятием Федерального закона «О пожарной безопасности» впервые появилась возможность существенно изменить методы и формы нормативно-технической работы, так как закон дал право Государственной противопожарной службе организовывать разработку и утверждать самостоятельно или совместно с федеральными органами исполнительной власти обязательные для исполнения нормативные документы по пожарной безопасности.

В настоящее время общественные отношения в сфере пожарной безопасности регулируются обширной нормативно правовой базой. Совершенствуются меры предупреждения и наказания за несоблюдение противопожарных правил, а нормативную основу правового регулирования нарушений правил пожарной безопасности составляет совокупность норм, закрепленных в административном и уголовном законодательстве. Правотворчество, правоприменение и различные формы контрольно-надзорной деятельности являются важными формами реализации мер по обеспечению пожарной безопасности.

Исходя из примеров прошлого, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование в рассматриваемом вопросе, прошло достаточно длительный путь и исторический опыт можно положительно использовать сегодня для выработки оптимальных способов действий и принятия квалифицированных решений в сфере правового регулирования борьбы с пожарами в современной России.

## Литература

1. Немченко С.Б., Цыганова Т.А. Становление института юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности в Российском государстве в IX–XVII вв. // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 1. С. 74–82.
2. Черных В.В. История пожарного дела в России. Ч. I: С древнейших времен до конца XVIII века. 2-е изд., перераб. и доп.: учеб. пособие. Иркутск: ВСИ МВД России, 2004. 202 с.
3. Зимин А.А. Памятники русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства X–XII вв. / под ред. С.В. Юшкова. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1952. 287 с.
4. Макаркин С.В. Пожарная безопасность как вид безопасности в России: становление, развитие, конституционно-правовое регулирование: монография, 2015. 124 с.
5. История пожарной безопасности. Беляев С.В. [и др.] / учеб. пособие. Красноярск: ГОУ ВПО Гос. ун-т цвет. металлов и золота, 2006. 200 с.
6. Алексеев Ю.Г. Государь всяя Руси. Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1991. 240 с.
7. Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России: учеб. М.: Акад. ГПС МЧС России; СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003. 368 с.
8. Памятники русского права. Вып. 3-й: Памятники права периода образования русского централизованного государства XIV–XV вв. М.: Госюриздат, 1955. 527 с.
9. Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. акад. Б.Д. Грекова. М.–Л., 1952. 615 с.
10. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. 444 с.
11. Смирнова А.А., Титова Е.А. Проблемы обеспечения пожарной безопасности в Рос. Империи // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2015. № 4 (29). С. 51–55.
12. Смирнова А.А., Опарина Т.И. Место пожарного устава в системе законодательства Российской империи о пожарной безопасности // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2013. № 3. С. 123–127.
13. Закон судный людем. М., 1961.
14. Памятники русского права. / под ред. Юшкова С.В. М. Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1953. Вып. 2. 442 с.

## СПОСОБЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ МЧС РОССИИ

**Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент;**  
**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,**  
**заслуженный юрист Российской Федерации.**  
**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы применения способов правового регулирования деятельности надзорных органов МЧС России в современной России. Констатируется, что в настоящее время сфера законодательного обеспечения деятельности указанных органов нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вносятся авторские предложения по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

*Ключевые слова:* правовое регулирование, типы правового регулирования, способы правового регулирования, надзор, деятельность надзорных органов МЧС России