

## Литература

1. Шурухнов Н.Г., Муталиева Л.С. Отдельные виды гражданско-правовой и уголовной ответственности за поджог по кодексу федерального права России: краткий историко-правовой анализ // Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире: сб. материалов II Междунар. науч.-практ. конф. СПб. 2018. С. 333–337.
2. «Маія 25. Именной. «О вешании воров и зажигателей, и о недержании пришлых людей без приказной записки» // ПСЗ-И. Т.1. С. 340 (№ 126).
3. Байнова М.С. История государственного управления в России. М., 2016. С. 73.
4. ПСЗ - I. Т. 4. С. 677 (№ 2358).
5. ПСЗ – I. Т. 5. С. 558 (№ 3192).
6. ПСЗ – I. Т. 6. С. 796–809 (№ 4130).
7. ПСЗ – I. Т. 6. С. 798 (№ 4130)
8. Чехов А. Исторический очерк пожарного дела в России. СПб, 1820. С.13.
9. Уставы о паспортах, о предупреждении преступлений, о цензуре, о содержащихся под стражей, и о ссыльных: свод законов Российской Империи. Санктпетербургъ: Въ Типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии 1857. Т. 14.

## **О НЕОБХОДИМОСТИ ВКЛЮЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПРЕВЕНТИВНЫХ МЕР, ПРЕДШЕСТВУЮЩИХ ВВЕДЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

**В.А. Винокуров, доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации;  
К.В. Шафигулин.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Статья посвящена необходимости включения в число экстраординарных правовых режимов превентивных мер, предшествующих введению чрезвычайного положения на территории субъекта Российской Федерации. Анализируются нормы Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», дается оценка эффективности их возможного применения, включая необходимость введения установленных мер и временных ограничений прав и свобод физических и юридических лиц.

На основе проведенного анализа авторы статьи сформулировали конкретные предложения по внесению изменения в действующее российское законодательство.\*

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод, экстраординарные правовые режимы, режим чрезвычайного положения, превентивный режим, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

---

\* Настоящая статья подготовлена на основе дипломной работы студента пятого курса Института безопасности жизнедеятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России К.В. Шафигулина (научный руководитель дипломного проекта – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юридических наук В.А. Винокуров).

# THE NECESSITY OF INCORPORATING INFO RUSSIAN LEGISLATION PREVENTIVE MEASURES PRIOR TO THE INTRODUCTION STATE OF EMERGENCY

V.A. Vinokurov; K.V. Shafigulin.

Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia

The article is devoted to the need to include in the number of extraordinary legal regimes of preventive measures preceding the introduction of a state of emergency in the territory of the subject of the Russian Federation. The article analyzes the norms of the Federal constitutional law «On emergency situation», an assessment of the effectiveness of their position of applications, including the need for the introduction of the protective measures and temporary restrictions of the rights and freedoms of individuals and legal entities.

On the basis of the analysis, the authors of the article formulated specific proposals to amend the current Russian legislation.

*Keywords:* Constitution of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms, restriction of rights and freedoms, extraordinary legal regimes, state of emergency, preventive regime, senior official of the Russian Federation.

С дальнейшим развитием в XXI веке института прав и свобод человека общественные отношения в этой области вышли на качественно новый уровень, который позволяет обеспечивать достойное существование гражданину в своей стране. Концептуальная идея создания правового и демократического государства заложила фундамент защиты личности, уважения ее интересов, а также определила основные ценности человека, его права и свободы. Следует отметить, что в нашей стране в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> глава, посвященная правам и свободам человека и гражданина, заняла подобающее ей место: сразу после определения основ конституционного строя.

Как известно, законодательство практически всех стран мира содержит в себе условия, позволяющие ограничивать права и свободы человека и гражданина. Подобные меры применяются только в строго установленном законом порядке и при обстоятельствах, которые могут подвергнуть опасности жизнь и здоровье человека, а также угрожают конституционному строю, государственному суверенитету и обороне страны.

В этом случае возникает ряд проблем, связанных с ограничением тех или иных свобод граждан в конкретном государстве. На взгляд авторов, прежде чем вводить определенные запреты, необходимо оценить обстановку, учесть все факторы, которые позволят разумно решать вопросы обеспечения основных прав человека и гражданина, включая их защиту. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, ограничения прав и свобод человека и гражданина должны отвечать требованиям справедливости, являться адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц<sup>2</sup>.

Следует также учитывать и эффективность вводимых запретов и ограничений. В противном случае, даже соразмерное и справедливое решение может привести

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Для удобства восприятия текста настоящей статьи Конституция Российской Федерации далее также именуется Основной Закон государства, Основной Закон страны.

<sup>2</sup>См., например: пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 6.

к экономическим потерям для страны, ее жителей и снижению уровня доверия к государству со стороны его граждан.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина, связанное с введением административно-правового режима, влечет за собой, как правило, правомерные последствия, но также может привести к неправомерным результатам. Как справедливо отметил А.В. Малько, «Возможность ограничений основных прав и свобод личности по соображениям обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц всегда таит в себе угрозу, если даже не злоупотреблений, то, во всяком случае, принятия несоразмерных охраняемому общественному интересу ограничительных мер»<sup>3</sup>.

Таким образом, при введении экстраординарных правовых режимов наиболее уязвимыми становятся именно права и свободы человека и гражданина. Одним из таких правовых режимов является режим чрезвычайного положения. Чрезвычайное положение, как указано в специальном федеральном законе – это особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей<sup>4</sup>.

В период действия чрезвычайного положения, с одной стороны, государственным органам позволяется использовать все установленные законодательством меры для его разрешения, а, с другой, создается благоприятная среда для возможного злоупотребления властными полномочиями, принятия неграмотных, необоснованных решений, которые в результате приводят к нарушению прав и свобод граждан.

Стоит отметить, что чрезвычайное положение в Российской Федерации вводится лишь при наличии обстоятельств, указанных в пунктах «а» и «б» статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». Обратим внимание на обстоятельства, указанные в пункте «а» статьи 3, а именно: «попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»<sup>5</sup>. Режим чрезвычайного положения вводит глава государства – Президент Российской Федерации своим указом, который обнародуется и направляется на утверждение в Совет Федерации. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, должен рассмотреть вопрос об утверждении этого указа и принять соответствующее постановление (статьи 4, 6 и 7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения в интересующей нас части, содержатся в статьях 11 и 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Учитывая изложенные выше законодательные нормы, сложность введения режима чрезвычайного положения, а также необходимость установления в этом случае временных

---

<sup>3</sup>Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. С. 59.

<sup>4</sup>Из статьи 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>5</sup>В пункте «б» статьи 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» речь идет об обстоятельствах, именуемых чрезвычайными ситуациями, которые не рассматриваются в рамках настоящей статьи.

ограничений, в том числе прав и свобод граждан, полагаем необходимым рассмотреть возможность использования превентивных мер, предшествующих введению режима чрезвычайного положения. Рассмотрим обоснования такого предложения.

Во-первых, в случае возникновения чрезвычайного положения, которое может нести угрозу как жизни и здоровью граждан, так и конституционному строю Российской Федерации (например, пикет, переросший в массовые беспорядки), у государства существует два варианта развития событий: либо вводить чрезвычайное положение моментально, не дожидаясь ухудшения обстановки, и тем самым, по сути, несоразмерно и непропорционально ограничивать права и свободы граждан либо ждать когда ситуация станет гораздо серьезнее и начнет угрожать безопасности как граждан, так и нормальной деятельности государства и после этого ввести чрезвычайное положение в полном объеме. При этом необходимо сознавать, что при введении чрезвычайного положения во втором случае возможно наличие материального и морального ущерба, которого можно было бы избежать.

Во-вторых, при возникновении чрезвычайного положения на местном уровне или уровне субъекта Российской Федерации, одним из основных условий своевременной его ликвидации будет являться оперативность реагирования на данные обстоятельства, включая адекватные, продуманные решения, учитывая особенности территории, на которой возникло чрезвычайное положение. Оперативное и грамотное реагирование позволит не доводить ситуацию до применения реальных ограничений прав и свобод населения.

В-третьих, одним из обстоятельств введения чрезвычайного положения является террористический акт, но в современном российском законодательстве существует ситуация, при которой режим чрезвычайного положения не вводится, а вводится, в частности, режим контртеррористической операции.

Режим контртеррористической операции предусмотрен Федеральным законом «О противодействии терроризму»<sup>6</sup>. Он применяется «в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства» (статья 11) и проводится по решению должностного лица, под которым понимаются руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, иное должностное лицо этого органа или руководитель территориального органа указанного федерального органа исполнительной власти (статья 12).

Как видно, прежде чем прибегнуть к правовому инструменту в виде чрезвычайного положения, законодатель в случаях угрозы или осуществления террористического акта предусмотрел эффективные меры, предшествующие этому правовому режиму – введение режима контртеррористической операции. Как отмечают С.А. Строков и В.М. Шеншин: «наиболее эффективным правовым средством противодействия терроризму является проведение контртеррористической операции»<sup>7</sup>.

Следует отметить, что, по мнению ряда исследователей, необходимо предоставить право на введение чрезвычайного положения на территории конкретного субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу этого субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)<sup>8</sup>. Иногда данное полномочие предлагается согласовывать с Президентом Российской Федерации. Данная позиция обосновывается авторами тем, что

---

<sup>6</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>7</sup>Строков С.А., Шеншин В.М. Особенности правового режима контртеррористической операции // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 1. С. 110.

<sup>8</sup> См., например: Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук (спец. 12.00.13). М.: Акад. управления МВД России, 2000. С. 27; Кропачева А.В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 200.

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), зная реальное положение дел на своей территории, может вовремя среагировать на конфликтную обстановку и дать оценку ситуации, которая требует неотложного разрешения, принять адекватные меры с учетом специфики субъекта России.

На взгляд авторов, следует сохранить существующую в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» норму, определяющую порядок введения чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях.

В то же время, необходимо использовать потенциал высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в целях устранения условий (причин, поводов и др.) для введения режима чрезвычайного положения. Для этого указанному руководителю необходимо предоставить право вводить на территории субъекта Российской Федерации или в отдельных его местностях, например, промежуточный или превентивный режим, который предвещал бы введение режима чрезвычайного положения или устранял бы условия, позволяющие ввести режим чрезвычайного положения. В этом случае обязательным условием должно стать уведомление, направляемое главе государства.

По мнению авторов, такой подход более действенный, так как введение чрезвычайного положения сопровождается не всегда оправданным ограничением прав и свобод человека и гражданина. В некоторых случаях введение данного режима может привести к более серьезному ущербу национальной безопасности страны, а также спровоцировать возникновение других чрезвычайных ситуаций.

Решение указанных вопросов позволит снизить риск возникновения обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

В связи с этим предлагается дополнить Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» новой статьей 10<sup>1</sup> следующего содержания:

**«Статья 10<sup>1</sup>. Превентивный режим**

1. Превентивный режим – предварительное действие, которое может вводиться до принятия Президентом Российской Федерации решения о введении чрезвычайного положения на территории субъекта Российской Федерации.

2. Превентивный режим вводится в целях пресечения появления угроз, указанных в пункте «а» статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона, а также в случае наличия обоснованных опасений возникновения дестабилизирующей обстановки в субъекте Российской Федерации.

3. Превентивный режим может вводиться на всей территории субъекта Российской Федерации или в отдельных его местностях.

Срок действия превентивного режима не должен превышать 10 суток на всей территории субъекта Российской Федерации, а в отдельных его местностях – не более 15 суток.

4. Решение о введении превентивного режима принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основаниями для принятия решения о введении превентивного режима могут быть возникшие на территории субъекта Российской Федерации обстоятельства, предусмотренные настоящим Федеральным конституционным законом, рекомендации Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации или сформированного в субъекте Российской Федерации коллегиального органа, в полномочия которого входит подготовка предложений по введению на территории субъекта Российской Федерации особых правовых режимов.

5. В решении о введении превентивного режима в обязательном порядке указываются территория, на которой он вводится, предпринимаемые в связи с введением превентивного режима действия, а также ограничения для населения и организаций, расположенных на территории,

на которой вводятся чрезвычайные меры, а при необходимости – на территории всего субъекта Российской Федерации.

Решение о введении превентивного режима доводится до сведения Президента Российской Федерации, а также подлежит незамедлительному обнародованию через средства массовой информации и другие источники информирования населения.

6. При введении превентивного режима допускается установление следующих мер и временных ограничений:

а) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел Российской Федерации для установления их личности;

б) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

в) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и на территории определенных объектов;

г) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

д) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения;

е) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении массовых беспорядков, призывов к вооруженному восстанию, разжигании межнациональных конфликтов, попытке захвата особо важных объектов и других тяжких преступлений, на весь период действия превентивного режима.

7. На территории, на которой введен превентивный режим, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия этих мер.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации осуществляют свою деятельность в обычном порядке и в случае истечения срока полномочий в период превентивного режима, продолжают свою деятельность до окончания срока указанного режима.

8. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о прекращении действия превентивного режима до истечения срока, на который он был введен.

Информация об окончании действия превентивного режима досрочно, а также в сроки, установленные при его введении, обнародуется в средствах массовой информации и других источниках информирования населения, через которые было доведено решение о введении превентивного режима».

### **Литература**

1. Кропачева А.В. О некоторых вопросах процедуры введения режима чрезвычайного положения в Российской Федерации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 196–201.

2. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. 59 с.

3. Права человека: учеб. / отв. ред. Е.А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М.: Норма:

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.