

3. Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Приказ МЧС России от 21 марта 2013 г. № 195 // Рос. газ. 2013. 7 мая. Федер./ выпуск № 96.

4. Об утверждении категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в МЧС России, сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, федеральных государственных гражданских служащих и работников МЧС России, имеющих право на продовольственное обеспечение в период несения дежурства, участия в полевых учениях, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ, нахождения в служебных командировках на территориях иностранных государств для ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, норм и порядка их продовольственного обеспечения: Приказ МЧС России от 29 апр. 2013 г. № 290 // Рос. газ. 2013 5 июня. Федер./ выпуск № 119.

5. О вещевом обеспечении в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2017 г. № 928 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 33. Ст. 5190.

6. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7608.

7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Рос. газ. 1994. 24 дек. Федер. выпуск № 250.

8. О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 30 дек. 2012 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7608.

## **О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

**В.А. Винокуров, доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации;**

**В.А. Буслаев.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются проблемы, связанные с ограничением и защитой прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения. Данные вопросы рассматриваются через призму обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Осуществлен анализ норм, содержащихся в статьях 55 и 56 Конституции Российской Федерации, высказывается мнение о необходимости контроля со стороны общества за действиями главы государства при введении им ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения.\*

---

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

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

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, ограничение прав и свобод, защита прав и свобод человека и гражданина, режим чрезвычайного положения, обязанность государства, Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации

## ON ADDITIONAL GUARANTEES OF PROTECTION THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN A STATE OF EMERGENCY

V.A. Vinokurov; V.A. Byslaev.

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

The article deals with the problems associated with the restriction and protection of human and civil rights and freedoms in an emergency situation. These issues are considered through the prism of the state's obligation to recognize, respect and protect the rights and freedoms of people and citizens. The analysis of the norms contained in articles 55 and 56 of the Constitution of the Russian Federation is carried out, the opinion is expressed about the need for public control over the actions of the head of state in the event of restrictions of rights and freedoms in a state of emergency.

Based on the analysis, the authors of the article formulated specific proposals for amendments to the current Russian legislation.

*Keywords:* Constitution of the Russian Federation, the rights and freedoms of man and citizen, limitation of rights and freedoms, protection of the rights and freedoms of man and citizen, state of emergency, the duty of the state, the President of the Russian Federation, the Security Council of the Russian Federation

Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина возникли с появлением этих прав и свобод, вернее с осознанием их существования, поскольку некоторые из них, в частности личные, не зависят от чьей-либо воли и появляются с рождением человека. Толчком к изучению указанной проблемы послужило, в первую очередь, выявление и фиксация прав и свобод человека и гражданина в международных актах<sup>1</sup>, а также возможность их ограничений, которая обосновывалась благородными целями, в числе которых: интересы национальной безопасности; охрана здоровья и нравственности; признание и уважение прав и свобод других лиц и др.

Нормы международного права, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, в той или иной степени использованы в национальных законодательных актах.

Так, в принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> содержится глава 2 «Права и свободы человека и гражданина», в статьях которой закреплены основные права и свободы человека и гражданина в современной России. Как известно, в статьях 1 и 2 Основного Закона государства наша страна определена как демократическое правовое государство, где человек, его права

---

<sup>1</sup> См., например: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163; Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (приняты 16 декабря 1966 года на заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398. Далее Конституция Российской Федерации для удобства восприятия текста может именоваться Конституция России, Российская Конституция, Основной Закон государства или Основной Закон страны.

и свободы являются высшей ценностью. Одновременно в статье 2 Российской Конституции установлена, на взгляд авторов, одна из самых главных обязанностей государства – обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Нельзя не отметить, что на эту основополагающую обязанность государства неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дела в различных сферах деятельности государства<sup>3</sup>.

Исследователи проблем, связанных с главной обязанностью государства, отмечают, что «Вопрос об обязанностях государства в целом и отдельных органов государственной власти, должностных лиц – это один из ключевых вопросов конституционного права. Это обосновывается ролью государства как системообразующего стержня современного общества»<sup>4</sup>, а также поясняют, что «Под конституционной обязанностью Российского государства следует понимать закрепленное в Конституции Российской Федерации должное, особо социально значимое, объективно обусловленное поведение государства (его органов и должностных лиц), направленное на обеспечение общего блага всех и каждого. Конституционная обязанность государства – это своего рода высший долг государства перед обществом и гражданами»<sup>5</sup>.

Как видно, конституционная обязанность государства признавать, соблюдать и, что особенно важно, защищать права и свободы человека и гражданина довольно важный и сложный институт современного конституционного права, который направлен на то, чтобы соблюдался баланс интересов государства и общества, государства и личности, личности и общества.

Для того чтобы интересы государства, общества и личности существовали слаженно, в правовом равновесии<sup>6</sup>, то есть не нарушали не свои права, в Основной Закон государства были включены две статьи, позволяющие ограничивать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Первая из них – статья 55, часть 3 которой предусматривает, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Отдельные авторы, в частности, И.Д. Ягофарова, полагают, что в данном случае имеется «конституционное противоречие», поскольку Конституция Российской Федерации, с одной стороны, провозглашает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью,

---

<sup>3</sup> См., например, пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 апреля 2003 года № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 8 постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л.М. Запорожец; пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2019 года № 5-П по делу о проверке конституционности статьи 2.6<sup>1</sup> и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21<sup>1</sup> Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 18. Ст. 1748; 2019. № 4. Ст. 360.

<sup>4</sup> Худяков А.В. Генезис конституционных обязанностей государства в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 10. С. 26.

<sup>5</sup> Снежко О.А. Защита прав граждан – основная обязанность Российского государства // Право и политика. 2005. № 10. С. 69.

<sup>6</sup> Понятие «правое равновесие» используется в работах ряда авторов. См., например: Варданыц Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2007. Том X. № 3. С. 81.

а с другой стороны, закрепляет возможность их ограничения<sup>7</sup>. На взгляд авторов указанное противоречие надумано. Подтверждением данному тезису является следующее:

1) нормы международного права, которые являются частью российской правовой системы в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, предусматривающие, в частности, что «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>8</sup>;

2) правило, изложенное в части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, по которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц;

3) не допустить, чтобы осуществление человеком своих прав и свобод в какой-то момент переросло во вседозволенность, к чему, к сожалению, еще стремится малообразованная и морально слабо подготовленная к проживанию в цивилизованном обществе часть населения.

Таким образом, возможность федеральным законом устанавливать ограничения прав и свобод человека и гражданина при возникновении определенных Конституцией Российской Федерации условий, оправдана и способствует соблюдению сбалансированности интересов государства, общества и личности.

Вторая статья Конституции России, позволяющая ограничивать права и свободы человека и гражданина, это статья 56, предусматривающая возможность введения в стране в целом или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения, в период действия которого «могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия». В статье установлено, что вопросы, связанные с чрезвычайным положением, должны решаться федеральным конституционным законом.

В 2001 году был принят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»<sup>9</sup>, в котором в соответствии с требованиями Основного Закона государства определены обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, а также права и свободы, которые могут ограничиваться при введении этого правового режима.

В указанном Федеральном конституционном законе зафиксировано право Президента Российской Федерации на введение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях чрезвычайного положения, для чего издается соответствующий указ. Однако несмотря на это исключительное право, данный акт главы государства должен быть после его обнародования направлен *на утверждение* (выделено авторами) в Совет Федерации, который, в свою очередь, в течение установленного срока (72 часа с момента обнародования) должен рассмотреть указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения и либо утвердить этот указ, либо отказать в утверждении данного акта.

---

<sup>7</sup> Ягофарова И.Д. Императивный характер положений ст. 55 Конституции РФ при установлении ограничений прав и свобод человека и гражданина в РФ // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1 (50). С. 66.

К сожалению, авторы вынуждены указать наименование статьи И.Д. Ягофаровой с не предусмотренной законодательством аббревиатурой «РФ» (по всей видимости, обозначающей нашу страну – Российскую Федерацию), то есть так, как опубликовано в журнале. Интересно заметить, что в названии статьи на английском языке название нашего государства дано верно, без использования сокращений.

<sup>8</sup> См.: пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Подготовка предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения является одной из функций Совета Безопасности Российской Федерации<sup>10</sup>.

Это означает, что глава государства не обладает абсолютным правом на введение чрезвычайного положения как во всей стране, так и в отдельных местностях России<sup>11</sup>. В данном случае своеобразными контролерами действий Президента Российской Федерации являются Совет Безопасности Российской Федерации, рекомендуя ввести или не вводить режим чрезвычайного положения, и Совет Федерации, соглашаясь или не соглашаясь с введением чрезвычайного положения, без каких-либо промежуточных решений и возможностей дальнейшего контроля в случаях, если такой режим будет введен.

Как отмечают исследователи, «ограничение правового статуса граждан, проживающих или находящихся в зоне действия режима чрезвычайного положения, является правомерным, непосредственно следует из правовой природы этого института и, в конечном итоге, служит целям защиты основных прав и свобод граждан»<sup>12</sup>.

Одновременно следует согласиться с мнением С.А. Семейкина, который указывает на правовой пробел, отмечая отсутствие конституционной гарантии на случай, когда для объявления чрезвычайного положения есть все условия, а глава государства, пользуясь единоличным правом, его не вводит и не несет никакой при этом ответственности<sup>13</sup>. Действительно, целесообразно ли допускать наличие права единоличного решения о введении режима чрезвычайного положения на территории государства? На взгляд авторов подобным правом должен обладать еще какой-либо орган или должностное лицо для того, чтобы существующая система не давала сбоев. В условиях возникновения обстоятельств, позволяющих ввести правовой режим чрезвычайного положения (возможно, за исключением чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера), предлагается наделить конституционно-совещательный орган – Совет Безопасности Российской Федерации правом не только вносить предложения главе государства, но и самостоятельно принимать решения о введении чрезвычайного положения в случае, если обстоятельства для введения чрезвычайного положения возникли, а Президент Российской Федерации по каким-либо причинам такой режим не ввел, хотя имел для этого все основания. Решение Совета Безопасности Российской Федерации в этом случае должно проходить ту же процедуру утверждения в Совете Федерации, что и указ Президента Российской Федерации.

Одновременно предлагается организовать специальный орган, который контролировал бы действия Президента Российской Федерации в условиях введения режима чрезвычайного положения с целью определения адекватности и соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые в указе (решении) при введении этого режима. Такой орган, например, с наименованием «Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения», может формироваться избранием (например, Общественной палатой Российской Федерации) и должен иметь реальную возможность влияния на государственные органы и должностных лиц. Данный Комитет должен начинать

---

<sup>10</sup> См.: подпункт «в» пункта 4 части 1 статьи 14 Федерального закона «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>11</sup> Для оперативного решения вопросов борьбы с терроризмом, акты которого являются обстоятельствами, позволяющими ввести чрезвычайное положение, был принят Федеральный закон «О противодействии терроризму», предусматривающий, в том числе возможность введения правового режима контртеррористической операции с определением в условиях этого режима временных ограничений прав и свобод человека и гражданина // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>12</sup> Лозбинева В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации: теоретические и организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (специальность 12.00.13). М.: Акад. управления МВД России, 2000. С. 10–11.

<sup>13</sup> Семейкин С.А. Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // Чрезвычайное законодательство и борьбы с терроризмом: сборник научных статей. М.: Акад. управления МВД России, 2003. С. 48–49.

работу одновременно с указом Президента Российской Федерации (или решением Совета Безопасности Российской Федерации), которым вводится чрезвычайное положение. Предполагается, что существовать данный орган будет только в период введения чрезвычайного положения, то есть он должен будет прекратить свою деятельность одновременно с прекращением действия режима чрезвычайного положения. Наличие такого общественного органа позволит не вводить те меры и ограничения, которые никак не будут влиять на решение вопросов, связанных с ликвидацией условий, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Таким образом, для исключения выявленных противоречий и законодательного закрепления высказанных суждений предлагается внести следующие изменения в законодательные акты Российской Федерации:

1. Статью 4 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» следует дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. В случае не введения Президентом Российской Федерации чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, позволяющих ввести указанный режим и рекомендации Совета Безопасности Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации вправе ввести чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях своим решением с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Требования к решению Совета Безопасности Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, касающиеся его обнародования, утверждения, содержания, аналогичны требованиям, установленным настоящим Федеральным конституционным законом для указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения».

2. В Федеральном законе «О безопасности»:

а) часть 1 статьи 13 изложить в следующей редакции:

«1. Совет Безопасности является общегосударственным совещательным конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Совет Безопасности может самостоятельно принять решение о введении режима чрезвычайного положения на территории Российской Федерации путём проведения голосования. Решение о введении чрезвычайного положения принимается большинством не менее трех четвертей голосов от установленного числа членов Совета Безопасности»;

б) включить новую статью 13<sup>1</sup> в следующей редакции:

**«Статья 13<sup>1</sup>. Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения**

1. Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения (далее – Комитет) является контролирующим общественным органом, формируемым Общественной палатой Российской Федерации.

2. Комитет формируется в течение двух дней с момента обнародования указа Президента Российской Федерации (решения Совета Безопасности Российской Федерации) о введении чрезвычайного положения.

Деятельность Комитета прекращается на следующий день после прекращения периода действия чрезвычайного положения.

3. Комитет состоит не менее чем из 7 членов, каждый из которых при принятии решений имеет один голос.

Решения Комитета принимаются большинством голосов.

4. Комитет в период действия чрезвычайного положения осуществляет контроль за деятельностью Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

5. Члены Комитета имеют право присутствовать на заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, на которых обсуждаются вопросы, связанные с чрезвычайным положением».

3. Статью 20 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>14</sup> дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Общественная палата в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» формирует на своем заседании Комитет по правам человека в условиях чрезвычайного положения, который действует в период чрезвычайного положения. Информация об образовании Комитета по безопасности и его состав публикуются в средствах массовой информации».

### **Литература**

1. Варданыц Г.К. Правовые ожидания и правовой комфорт: к вопросу о равновесии правовой системы общества // Журнал социологии и социальной антропологии. 2007. Том 10. № 3. С. 65–82.

2. Лозбинев В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации и механизм его реализации: теоретические и организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Акад. управления МВД России, 2000. 23 с.

3. Семейкин С.А. Чрезвычайное положение: понятие и проблемы его совершенствования // Чрезвычайное законодательство и борьбы с терроризмом: сб. науч. статей. М.: Акад. управления МВД России, 2003. С. 48–49.

4. Снежко О.А. Защита прав граждан – основная обязанность Российского государства // Право и политика. 2005. № 10. С. 65–76.

5. Худяков А.В. Генезис конституционных обязанностей государства в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. № 10. С. 25–28.

Ягофарова И.Д. Императивный характер положений ст. 55 Конституции Рос. Федерации при установлении ограничений прав и свобод человека и гражданина в Рос. Федерации // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2017. № 1 (50). С. 64–72.



---

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.