

УДК 94:34(470)

ББК 67.3(2)5

**Обзор законодательства Российской империи  
XVIII — 1-й пол. XIX в. в сфере борьбы  
со стихийными бедствиями**

*A.V. Малько<sup>1</sup>, С.Б. Немченко<sup>2</sup>, А.А. Смирнова<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Саратовский филиал Института государства и права РАН (Саратов, Россия)

<sup>2</sup>Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России  
(Санкт-Петербург, Россия)

**Overview of the Legislation of the Russian Empire  
in the 18<sup>th</sup> — First Half of the 19<sup>th</sup> Centuries  
in the Fight Against Natural Disasters**

*A.V. Malko<sup>1</sup>, S.B. Nemchenko<sup>2</sup>, A.A. Smirnova<sup>2</sup>*

<sup>1</sup>Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of  
Sciences (Saratov, Russia);

<sup>2</sup>Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia (Saint-  
Petersburg, Russia)

Показаны результаты исследования более 300 узаконений Российской империи в сфере борьбы со стихийными бедствиями — пожарами, наводнениями, эпидемиями, вошедших в состав Полного собрания законов Российской империи. Даны характеристика и авторская классификация нормативно-правовых актов в сфере борьбы со стихийными бедствиями, делается вывод о достаточной эффективности законодательства в указанной сфере. Анализ показал, что 230 правовых актов посвящены борьбе с пожарами, 18 — с наводнениями, 86 — с эпидемиями. Выявлены основные направления и тенденции правовой политики государства в сфере борьбы со стихийными бедствиями XVIII — 1-й пол. XIX в. Дана характеристика законодательного обеспечения этапа становления функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в качестве самостоятельной основной функции государства. Сделан вывод о том, что в 30–50-е гг. XIX в. в России в рамках процесса отраслевой систематизации законодательства была предпринята попытка объединения в составе «полицейского права» всех узаконений, касающихся внутренней безопасности, в том числе защиты от стихийных бедствий. Деятельность по систематизации законодательства в сфере борьбы с пожарами завершилась принятием Устава пожарного, в сфере борьбы с эпидемиями — принятием Устава о карантинах, в сфере борьбы с наводнениями кодифицированного акта не принято.

The article shows the results of research of more than 300 legalizations of the Russian Empire in the fight against natural disasters: fires, floods, epidemics which are a part of the Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The authors present the characteristics and their own classification of legal acts in the field of the natural disaster management. The conclusion is made on the sufficient effectiveness of legislation in this area. The analysis showed that 230 legal acts are devoted to fire fighting, 18 — to the flood fighting, 86 to the fight with epidemics. The identification is given to the basic directions and tendencies of the legal policy of the state in the area of natural disaster management of the 18<sup>th</sup> — first half of the 19<sup>th</sup> centuries. The article gives the characteristic of legislative support to the formation of the emergency situations public function as an independent basic function of the government. The authors make a conclusion that in the 30–50-s of the 19<sup>th</sup> century in Russia as part of the industry systematization of legislation there was an attempt to combine all the legalizations relating to internal security including protection against natural disasters in the "Police Law". The activity in the systematization of legislation in the field of firefighting ended up with the adoption of the Charter of the Firefighter; to fight epidemics the Charter of the Quarantine was adopted; to fight flooding the Codified Act was not adopted.

**Ключевые слова:** Законодательство Российской империи, правовая политика, стихийное бедствие, пожар, наводнение, эпидемия, функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Keywords:** The Legislation of the Russian Empire, the legal policy, a natural disaster, emergency, fire, flood, epidemic, emergency situations public function.

DOI 10.14258/izvasu(2017)3-02

Разработка предложений по формированию основ российской правовой политики в сфере обеспечения пожарной безопасности, а также защиты населения от стихийных бедствий занимает важное место в системе основных функций Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [1, с. 6–15]. Одним из направлений совершенствования нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера является научная дискуссия о необходимости кодификации законодательства в указанной области. Среди высказанных предложений можно отметить идеи о создании особого Кодекса обеспечения безопасности жизнедеятельности [2, с. 45–51], Кодекса гражданской защиты [3, с. 67–70], Пожарного кодекса [4, с. 80–85]. Очевидно, эффективное решение столь масштабной задачи невозможно без обращения к исторической практике организации правового регулирования деятельности государства по обеспечению безопасности граждан в чрезвычайных ситуациях. Современная отечественная наука достигла определенных успехов в изучении истории правового регулирования государственной деятельности в сфере борьбы с отдельными видами стихийных бедствий: пожарами (Бабенко А.М. [5], Аксенов С. Г. [6], Черных В.В. [7]); наводнениями (Яковлев Е.В. [8]); эпидемиями (Пристанскова Н.И. [9], Ризванова Т.Р. [10]). Среди работ зарубежных авторов следует отметить труды С. Э. Файнера [11], Ф. Броделя [12] и С. А. Андреева [13], в них рассмотрены в т.ч. разные аспекты истории становления и оформления административно-правового статуса государственных органов, в компетенцию которых входила борьба с чрезвычайными ситуациями. Однако по отдельным вопросам данной проблематики поиск новых решений продолжается (см. работы Сардановского с. Ю. [14], Тарасовой И.А. [15], Пищиты А.Н. [16], Прохорова К.А. и др. [17]).

Предметная область настоящего исследования — акты права из состава I и II собраний Полного собрания законов Российской империи. Ограничение хронологических рамок исследования XVIII — первой половиной XIX в. не случайно. Начало XVIII в. — время начала создания так называемого «регулярного государства», когда впервые на законодательном уровне была предпринята попытка определения состава основных государственных функций, в т.ч. и в сфере борьбы со стихийными бедствиями, а к середи-

не XIX в. функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, получила законодательное обеспечение.

Для того чтобы проанализировать весь массив законодательства Российской империи в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций природного характера, необходимо определить основные критерии, по которым будет проведен данный анализ. К ним мы относим: юридическую силу, правовой статус субъекта правотворчества, сферу действия, предмет правового регулирования, действие по времени и в пространстве.

**По действию в пространстве** практически весь массив законодательства в сфере борьбы со стихийными бедствиями в Российской империи имел локальный характер, и только действие единичных актов распространялось на всю территорию страны. Однако при этом необходимо учитывать, что организация государственно-правового пространства России XVIII–XIX вв. имела имперский характер. Так, С.В. Кодан отмечает, что включение «новых народов в состав подданных Российского государства и распространение на новые территории его юрисдикции определило своеобразие системы законодательства Российской империи», которая «представляла собой своеобразный „слоеный пирог“, первый слой которого составляло общеимперское законодательство, второй — местные узаконения, в нем также выделялись санкционированные государством обычаи, как систематизированные и упорядоченные государством, так и те, на применение которых общеимперское законодательство или местные узаконения давали государственную санкцию» [18, с. 64]. Таким образом, законодательство Российской империи в сфере борьбы со стихийными бедствиями было двухуровневым. На общеимперском уровне существовал ряд специальных нормативно-правовых актов в области борьбы с пожарами, наводнениями, эпидемиями, который распространялся на все так называемые «внутренние губернии», другая группа узаконений распространяла свое действие только на отдельные губернии или более мелкие административные единицы. На местном уровне, включавшем в себя законодательство национальных окраин (Царство Польское, Великое княжество Финляндское, Западные губернии и т.д.), законодатель пошел по пути включения отдельных норм и правил в области пожарной безопасности или защиты от наводнений и т.п. в нормативно-правовые акты

общего характера (в частности, «Устав образования Бессарабской Области») [19, с. 222–281].

**По действию во времени** в силу самой специфики законодательной традиции имперского периода абсолютное большинство нормативно-правовых актов имело бессрочное действие. Однако узаконения в сфере борьбы со стихийными бедствиями могли носить и временный характер, например на период ликвидации эпидемии или борьбы с последствиями наводнения.

**Что касается правового статуса субъектов правотворчества и юридической силы,** то эти основания при классификации нормативно-правовых актов дореволюционной России можно учитывать только с определенной долей условности. Дело в том, что в Российской империи силой закона в современном понимании этого слова обладал любой документ, на котором было написано рукой государя-императора «быть по сему». Более того, зачастую было достаточно и устной воли монарха, чтобы появилась новая норма права. И хотя формально право обсуждения законопроектов было закреплено за Государственным советом и Сенатом, любой человек, имевший доступ к личной аудиенции у царя, имел право подать на Высочайшее имя так называемую «докладную записку», которая в случае ее утверждения мгновенно становилась источником права. Такое положение дел было возможно потому, что Российская империя по форме правления была самодержавной монархией, в которой император (глава государства) был единственным источником законодательной власти. Следовательно, формально все документы нормативного характера, утвержденные верховной властью, обладали равной юридической силой. Тем не менее невозможно отрицать наличие определенной иерархии в системе законодательства Российской империи. А вот по поводу того, какие основания или критерии допустимо использовать для построения данной иерархии, в историко-правовой науке существует многолетняя дискуссия. В данном контексте представляется интересным мнение современного исследователя Т.И. Ильиной о том, что в основе данной иерархии лежит не юридическая сила актов верховной власти, а «приоритетность» одних актов над другими, которая определяется содержанием акта, а также степенью участия в процедуре его принятия императора [20, с. 96].

Законодательство дореволюционной России достаточно многообразно в части формы нормативно-правовых актов: манифесты, рескрипты, указы именные и сенатские, высочайше утвержденные мнения Государственного совета, высочайше утвержденные Всеподданнейшие доклады и т.д. Феномен одних правовых институтов в этой области достаточно изучен [21, с. 80–92], другие еще ждут своего исследователя. Но стоит еще раз подчеркнуть, что вне зависимости от формы нормативного документа все они с момента подписания

императором становились источниками права, причем обладающими равной юридической силой.

С точки зрения анализа формы нормативно-правовых актов Российской империи в сфере борьбы со стихийными бедствиями, необходимо заметить, что законодательство было представлено разными формами, однако среди них подавляющее большинство узаконений оформлено в виде именных указов и высочайше утвержденных положений Комитета министров. Значительно меньше доля узаконений в виде сенатских указов, высочайше утвержденных мнений Государственного совета, докладов Сената и пр. Вместе с тем в особо важных случаях законодатель по-прежнему использовал форму манифеста и рескрипта. Так, во время эпидемии холеры (4 сентября 1830 г.) последовал Высочайший рескрипт на имя министра внутренних дел графа Закревского «О принятии решительных мер к прекращению эпидемической болезни холеры» [22, с. 7], а спустя год (6 августа 1831 г.) Николай I был вынужден обратиться к населению с особым манифестом «О смятении, бывшем в некоторых Губерниях и Санкт-Петербурге, по случаю разнесшихся нелепых слухов о мнимых причинах смертности при появлении эпидемической болезни холеры» [23, с. 741–743].

**На наш взгляд, в зависимости от предмета правового регулирования данные акты можно разделить на четыре категории:**

- 1) акты государственного права, включавшие в себя «Учреждения», «Образования» и т.п. нормативно-правовые акты, определявшие субъектный состав органов и должностных лиц, в компетенцию которых входили вопросы обеспечения защиты от стихийных бедствий;
- 2) административные узаконения, представлявшие собой, во-первых, перечень требований, предъявляемых к постройкам в городах и селениях, подверженных наводнениям или пожарам, а во-вторых, инструкции и распоряжения разным лицам на случай их возникновения. Эта категория нормативно-правовых актов входила в состав «полицейского права»;
- 3) узаконения гражданского права, определявшие тип, размер и порядок выплаты компенсаций населению;
- 4) акты уголовного права, защищавшие правопорядок и определявшие меру наказания за совершение поджогов, грабежей и беспорядков во время пожаров и наводнений, а также нарушение режима карантина и т.д.

**В зависимости от цели государственно-правового воздействия среди узаконений по борьбе со стихийными бедствиями можно выделить четыре группы актов, содержащих в себе:**

- 1) меры, направленные на предупреждение стихийных бедствий;
- 2) меры, направленные на организацию спасения населения и имущества во время стихийных бедствий;
- 3) меры по оказанию помощи пострадавшим от стихийных бедствий;

4) меры, направленные на привлечение к юридической ответственности за нарушение норм в сфере борьбы со стихийными бедствиями.

Определив общие характеристики нормативно-правовых актов Российской империи по борьбе с чрезвычайными ситуациями природного характера, необходимо остановиться на особенностях узаконений по борьбе с каждым стихийным бедствием в отдельности.

**Законодательное обеспечение пожарной безопасности** имеет наиболее древнюю историю из всех направлений правового регулирования борьбы со стихийными бедствиями в нашей стране. Однако именно в период существования Российской империи законодательство в данной области получило мощный импульс для своего развития в новом качестве — не только карающего меча, но и заботливой руки государства. За период XVIII — первой половины XIX в. законодателем, как показало наше исследование, было принято порядка 230 узаконений, содержащих нормы в сфере борьбы с пожарами. Большинство из них касались различных правил и требований пожарной безопасности, а также нормирования сил и средств, привлекаемых к пожаротушению. Всего было издано (как самостоятельных актов права, так и отдельных норм права в составе общих узаконений):

- 70 различных «Правил предосторожности от пожара»;
- 29 узаконений, касавшихся изготовления и содержания пожарных инструментов;
- 42 узаконения, определявших состав и численность лиц, ответственных за соблюдение правил пожарной безопасности, а также состав и численность лиц, привлекаемых к пожаротушению (из них пять узаконений о пожарной повинности обывателей);
- 12 узаконений, содержащих правила организации тушения пожаров.

Анализ российского законодательства XVIII — начала XIX в. позволяет выявить круг проблем в сфере защиты населения от пожаров, решение которых для государства имело первостепенное значение. Фактически весь XVIII в. государство занималось поиском эффективной организационно-штатной структуры, способной взять на себя функцию управления пожаротушением, а также деятельностью по предотвращению пожаров. Такие институты, как объезжий голова [24, с. 689], Дневная и Ночная стража, Внутренняя стража [25, с. 258], Воинские караулы [26, с. 156-212], Полицмейстерская канцелярия с подчиненными ей караульщиками, старостами, сотскими и десятскими [27, с. 234], экзекутор Сенатской конторы [28, с. 258], земский комиссар [29, с. 384], Управа благочиния, Пожарные экспедиции, — последовательно рассматривались государством как лица и органы, которые должны были отвечать за пожарную безопасность в стране. Достаточно длительный период времени основную тяжесть так называемой «пожарной

повинности» обязано было нести население [30, с. 710–711], при этом от нее не были освобождены даже дома священнослужителей [31, с. 812–813] и «члены присутственных мест» [32, с. 866–867]. И только в начале XIX в. было найдено решение: отныне тушением пожаров должны были заниматься не сами жители, не армия и не полиция, а особые специальные пожарные команды, состоящие из профессиональных огнеборцев и финансируемые за государственный счет [33, с. 32–36]. Такие пожарные команды, первоначально созданные в Санкт-Петербурге и Москве, к середине XIX в. были учреждены во всех губернских городах.

Но если в сфере пожаротушения проблема компетентного органа в конечном итоге была решена, то в сфере профилактической деятельности поиск нового компетентного органа продолжался, и в 30-е гг. XIX в. даже всерьез рассматривалась идея создания так называемой «пожарной полиции», которая нашла свое отражение в черновых набросках при систематизации противопожарного законодательства во Втором отделении Собственной Е.И.В. канцелярии [34].

В первой половине XIX в., после учреждения пожарных команд и частей в Санкт-Петербурге и Москве, в губернских городах, при отдельных ведомствах, большинство устаревших узаконений, касавшихся организации пожаротушения, фактически было отменено, а действие многочисленных «Правил предосторожности от пожаров» было подтверждено изданием особых актов с формулировкой: «В подтверждение действия указа... соблюдать правила предосторожности от пожара... на том же основании».

На протяжении рассматриваемой эпохи постепенно увеличивалось количество узаконений, касавшихся компенсации обывателям за причиненные пожарами убытки. К концу правления Александра I насчитывалось уже 12 таких актов права.

Постепенно государство стало брать на себя функцию учета пожаров, не только крупных, но и небольших по масштабам, вменяя в обязанность «начальствам», прежде всего Сенату и Синоду, собирать сведения о всех пожарных случаях, сначала в обеих столицах, а затем и в целом по стране [27, с. 191], [35, с. 395–397].

Нормы, связанные с установлением ответственности за поджоги, в Указателе к Полному собранию законов Российской империи объединены в отдельную группу актов под названием «зажигательство». Всего в этой области правового регулирования за период 1699–1825 гг. было издано 11 нормативно-правовых актов, а за период 1826–1855 гг. — 17 нормативно-правовых актов.

Анализ законодательства в сфере ответственности за пожары позволяет сделать несколько важных замечаний.

- В Российской империи применялся на практике принцип обратной силы закона, когда к юридиче-

ской ответственности привлекали за деяния, на момент совершения которых они не были признаны преступными.

- В Российской империи XVIII — первой половины XIX в. отсутствовало разделение ответственности на уголовную и административную. От степени общественной опасности и размера причиненного ущерба зависел вид и размер наказания, которому подвергался виновный, но процедура привлечения к суду всегда была одинакова.

- Следует также обратить внимание на казуальность российских уголовных норм в сфере ответственности за возникновение пожара. [36, с. 58–65].

Своеобразным итогом в развитии уголовного законодательства в сфере возникновения пожаров стало включение в Пожарный Устав 1857 г. издания единой уголовно-правовой нормы за зажигательство: «Изобличенные в умышленном зажигательстве или в воровстве во время пожара подвергаются наказанию, на основании правил, поставленных в Уложении о Наказаниях» [37, с. 126]. Данный пример иллюстрирует вывод о закономерном замещении многочисленных казуальных предписаний одной абстрактной нормой, позволяющей применять ее положения к относительно большому числу случаев правонарушений, что свидетельствует об очевидном прогрессе в сфере противопожарного законодательства.

**Говоря о законодательных основах борьбы с наводнениями,** необходимо заметить, что сама проблема наводнений приняла государственный масштаб только при Петре Первом во время строительства Санкт-Петербурга. Поэтому большинство нормативно-правовых актов XVIII–XIX вв., касавшихся борьбы с данной стихией, свое действие распространяли только на северную столицу, т.е. имели локальный характер.

За период XVIII — первой половины XIX в., по материалам Полного собрания законов Российской империи, законодателем было принято 18 узаконений, содержащих нормы в сфере борьбы с наводнениями. Из них:

- восемь актов содержали профилактические меры (требования к строительным постройкам в местах, подверженных наводнениям, а также учреждение системы оповещения жителей Санкт-Петербурга об угрозе наводнения);

- три акта были посвящены руководству и непосредственным действиям по спасению людей и имущества во время наводнений;

- семь узаконений регулировали вопросы, связанные с оказанием помощи и выплатой компенсаций пострадавшим во время наводнений.

Важнейшей особенностью законодательства в данной области можно считать базовое утверждение о невозможности предотвратить угрозу наводнения как таковую. Тем более интересным представляется политика государства, направленная на то, чтобы фактически заставить население не только жить в райо-

нах, подверженных наводнениям, но и эффективно противостоять стихии, меняя требования и технологии в строительстве. В результате государство невольно спровоцировало научно-технический прогресс в области строительства и архитектуры.

Опыт Санкт-Петербурга по ужесточению требований в области строительства в связи с постоянной угрозой наводнений в XIX в. постепенно стал распространяться и на другие города. Так, после тяжелых наводнений 1856 и 1859 г. в Москве было запрещено «устройство жилых этажей с полами ниже поверхности тротуара, нормальная высота которого определена городским строительным начальством» в тех местах, которые подвержены затоплению [38, с. 935]. В 1837 г. в общем Наказе гражданским губернаторам была закреплена за губернскими властями прямая обязанность «удостовериться в возможности и способах предупреждения бедствий сего рода ... посредством укрепления берегов, устройства плотин, обводных каналов или иным образом», т.е. профилактические меры [39, с. 386], а нормами Наказа чинам и служителям земской полиции были определены обязанности по спасению населения и имущества во время наводнений. Эти акты легли в основу сводов требований и правил к строительству с учетом местной специфики и накопленного опыта во всех регионах и местностях, подверженных наводнению.

Кроме того, именно в Санкт-Петербурге для нашей страны зародилась традиция установления постоянного наблюдения за уровнем воды с помощью футштока (уровнемера, установленного на водомерном посту) и ординара (нуля, фиксирующего средний многолетний уровень воды в водоемах) [40]. Таким образом, государство брало на себя обязанность оповещения жителей территорий, подверженных наводнениям, об опасности подъема воды.

Достаточно серьезной проблемой в сфере обеспечения безопасности от наводнений являлось отсутствие специального органа власти, способного взять на себя управление борьбой с наводнениями и их последствиями.

Определенная попытка упорядочить действия государственных органов и должностных лиц в рассматриваемой области была предпринята в 1837 г., когда были изданы общие Наказ гражданским губернаторам и Наказ чинам и служителям земской полиции. В Наказе гражданским губернаторам была, во-первых, законодательно закреплена ответственность гражданских губернаторов за действия при угрозе наводнения; во-вторых, была подтверждена обязанность гражданских губернаторов заниматься работами по предупреждению наводнений; в-третьих, в части профилактических мероприятий губернаторам вменялась обязанность согласовывать свои действия с министерством внутренних дел и министерством путей сообщения. Наказом чинам и служителям земской полиции был закреплён

круг должностных лиц с перечнем их обязанностей в сфере борьбы с наводнениями: «Земский Исправник, во время обозрения уезда, содействует, когда нужно, Становым приставам, в исполнении обязанностей их и предписаний начальства, и особенно ... против наводнений» [39, с. 504–505]. А если учесть, что в этом же пункте Наказа, помимо борьбы с наводнениями, перечисляются обязанности борьбы с «заразительными болезнями на людях, и скотского падежа», а также против распространения пожаров, особенно лесных, то можно предположить, что в Российской империи в 30-е гг. XIX в. была предпринята попытка превратить земскую полицию в ключевое звено в сфере борьбы со стихийными бедствиями.

Однако обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Если в сфере борьбы с пожарами государство начиная с 1802 г. постепенно стало освобождать население страны от участия в их ликвидации, то в случае с наводнениями — наоборот, в конце 30-х гг. XIX в. была закреплена обязанность жителей принимать участие в борьбе со стихией. В тексте Наказа чинам и служителям земской полиции было обозначено, что «в местах, подверженных наводнениям при разлитии рек, чины и служители земской полиции побуждают обывателей, принимать надлежащие против последствий оных предосторожности, и подавать взаимную друг другу помощь» [39, с. 490].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в области борьбы с наводнениями в нашей стране в XIX в. сохранялись законодательные традиции предшествующей эпохи, когда основной груз обязанностей в этой области продолжало нести само население, а государство в лице земской полиции и губернского начальства продолжало осуществлять только функции надзора и контроля за действиями жителей. Если в области обеспечения пожарной безопасности к середине XIX в. повсеместно были созданы специальные подразделения — пожарные команды, укомплектованные профессиональными «огнеборцами», которые руководствовались в своей деятельности нормами единого кодифицированного акта права — Пожарного устава, то в сфере борьбы с наводнениями в дореволюционной России не было ни единого органа управления, ни подготовленных профессиональных кадров, да и само законодательство нуждалось в систематизации.

В массиве узаконений Российской империи, так или иначе касающихся наводнений, особую группу составляют нормативно-правовые акты по вопросам оказания социальной поддержки пострадавшему населению. Правовое регулирование социальной политики государства в данной области основывалось на следующих принципах:

Российское государство имперского периода признавало за собой обязательство оказания помощи пострадавшим от наводнения подданным.

Для повышения эффективности оказания мер социальной поддержки населению в каждом конкретном случае наводнения существовала практика образования специального комитета [41, с. 586–587], выполнявшего роль организационно-распорядительного органа, который вел учет пострадавших, а также размера материального ущерба, и на основе анализа полученных данных определял размер компенсаций и пособий. Кроме того, данный комитет имел обязанность соблюдать сроки выплаты пособий. Контроль за соблюдением сроков выплат возлагался либо на губернские власти, либо на специальных чиновников.

Оказание помощи населению осуществлялось в трех направлениях: а) предоставление временно-убежища и содержания лишенным крова и пищи, б) назначение пособий жителям, «для кого по совершенной бедности они необходимы», в) предоставление на льготных условиях строительных материалов для восстановления или нового строительства жилых домов.

Практика оказания помощи пострадавшим не носила универсального характера: законодательством предусматривались разные меры поддержки в зависимости от сословной, профессиональной и семейной принадлежности подданных, их фактического материального положения, территориальной принадлежности местности, пострадавшей от наводнения. Также обращает на себя внимание закреплённая в законодательстве норма права о необходимости личного обращения пострадавших за помощью к государству.

Таким образом, завершая обзор законодательства в сфере борьбы с наводнениями, можно сделать вывод о том, что в указанный период был задан вектор к нормативному закреплению мер по предотвращению, ликвидации и устранению последствий наводнений, а также координации действий и взаимодействия органов руководства и непосредственного реагирования.

**Законодательство Российской империи в сфере борьбы с эпидемиями** за XVIII — первую половину XIX в., по материалам Полного собрания законов Российской империи, насчитывает в общей сложности порядка 86 самостоятельных узаконений и упоминаний в отдельных статьях, содержащих нормы в сфере борьбы с эпидемиями, вызванными преимущественно чумой и холерой. В предметном указателе Полного Собрания Законов Российской Империи тематика эпидемий и инфекционных заболеваний объединена под названиями: болезни заразительные (заразные), прилипчивые и повальные (эпидемии) (1649–1825), (1825–1881); холера (1825–1881); чума (1649–1825), (1825–1881); моровая язва, моровое поветрие (1649–1825), (1825–1881); карантинны, карантинные чины (1649–1825), (1825–1881). Из них:

- 35 актов содержали профилактические меры (включая пять актов, посвященных охране границ и портов на случай угрозы эпидемии);

- 32 акта были посвящены организации руководства и определению кадрового состава и финансирования врачей и чиновников, назначенных для борьбы с эпидемиями;

- 13 узаконений регулировали вопросы, связанные с различными видами оказания помощи в пострадавших губерниях;

- шесть актов касались определения юридической ответственности за нарушение карантинных мер, «производство мятежей» в районах эпидемий и т.п.

Анализ данных нормативно-правовых актов позволяет выделить основные направления правовой политики Российского государства в области обеспечения безопасности населения от инфекционных заболеваний, сложившейся на момент создания Свода законов.

1. Меры по выявлению очага распространения заболевания, его изоляции, а также очищению различных объектов — людей, животных, товаров, грузов, судов от инфекции, т.е. организация карантинных.

Карантин предполагал содержание в изоляции инфицированных объектов. В 1841 г. был принят Устав о карантинах. Общей целью создания карантинных учреждений было «охранение государства от внесения чумной заразы» [42, с. 435], но на практике карантин использовался для защиты от многих болезней. Карантины разделялись на центральные и частные, а также сухопутные и береговые заставы. Центральные карантинные осуществляли руководство и координацию деятельности учреждений, находящихся в подведомственных им округах. Частные и сухопутные обязаны были непосредственно производить очищение людей, товаров, животных; как правило, наибольшее значение они имели в тех местах, где шла оживленная торговля и сообщение с иностранными государствами. Меры по наблюдению и контролю за зараженными или подозреваемыми в инфицировании лицами, животными, товарами, грузами, прибывающими или перевозимыми из-за границы, осуществляли береговые заставы на территории российских портов, а также российские консулы и агенты по коммерческим делам, которые действовали в пределах карантинных, созданных на территории иностранного государства. При этом иностранное судно принималось в российском порту только при наличии специального свидетельства — карантинного вида, заверенного медицинским чиновником и удостоверявшего в безопасности находящихся на судне людей, товара и иного груза. Если в стране, из которой направлялись суда в Россию, отсутствовали карантинные заведения, им разрешалось прибытие только в строго отведенные российские порты, где были организованы специальные карантинные и таможенные.

Карантинные учреждения, помимо изоляции объектов заражения, обязаны были осуществлять очищение людей, животных, грузов, любых почтовых отправок и транспорта от инфекции. При очищении

людей, их вещей и имущества карантинные работники руководствовались полицейскими и необходимыми врачебными пособиями, подробно описывающими основные симптомы заболеваний, пути распространения, благоприятные условия для развития болезней, которые необходимо было устранить, и собственно порядок проведения мероприятий по окуриванию и очищению с учетом самозащиты работников при выполнении работ.

2. Меры по организации непосредственно лечения, т.е. оказания медицинской помощи пострадавшим.

На медицинские организации, врачей и ветеринаров возлагалась непосредственная обязанность по оказанию помощи больным, чтобы не допустить дальнейшего заражения и ухудшения здоровья, а органы власти при этом обязаны были осуществлять поддержку докторам и содействовать проводимым ими мероприятиям, обеспечивать их деятельность различными средствами, организационными и материальными.

Помимо указанных мер внимание было уделено такому вопросу, как распоряжение телами умерших от эпидемии, которые выступали одним из самых опасных источников распространения инфекции: мертвые тела за невозможностью захоронения из-за большой смертности оставались вблизи населения — около домов, церквей, помещений для больных и, разлагаясь, могли нанести существенный вред здоровым жителям. Потому было принято решение строить за чертой населенных пунктов вблизи городских кладбищ бараки для таких трупов. Впоследствии осуществление захоронений должно было осуществляться строго определенным в инструкциях способом при условии обязательной защиты от инфекций лиц, осуществляющих такие мероприятия.

3. Меры по организации информирования населения об угрозе эпидемии, а также регулирование профилактической деятельности, в том числе просвещения и ликвидации безграмотности.

Информирование о появлении и распространении болезни, которая может привести к гибели людей и скота, возлагалось на местные власти. Обнаружение признаков эпидемии сопровождалось незамедлительным сообщением вышестоящим органам власти с целью предпринять меры к недопущению появления и распространения заразных болезней в других районах. Специальная врачебная управа обязана была снабжать крестьян краткими, «удобопонятными» наставлениями о мерах «отвращения местных, свойственных крестьянскому быту, болезней» [43, с. 629].

Как и в случае с наводнениями, в рамках осуществления борьбы с эпидемиями государство столкнулось с проблемой эффективной организации управления и контроля за действиями карантинных и медицинских служб в масштабах как отдельных губерний, так и страны в целом. Отсутствие единого координационного органа центрального управления, обладавшего

специальной компетенцией в части борьбы с эпидемиями, значительно затрудняло работу государственного механизма в рассматриваемой сфере.

В XIX в. существовала практика создания при возникновении угрозы эпидемии особых комитетов, которые должны были осуществлять организационно-управленческие функции и координировать действия всех служб в местах обнаружения угрозы эпидемии [44, с. 801–802]. В середине XIX в. в губерниях и уездах повсеместно были учреждены особые комитеты общественного здоровья, имеющие целью принятие согласованных мер по пресечению эпидемических и эпизоотических болезней, координацию деятельности других органов в условиях угрозы распространения эпидемии. Членами этих комитетов были начальники управлений губерний и земств, а также иные лица, «способные быть полезными общему делу своим познанием и влиянием» (имуществом, денежными средствами, предоставлением услуг) [45, с. 1–3].

В условиях ограниченности кадров для борьбы с заболеваниями привлекались также вольнопрактикующие и отставные врачи и ветеринары [23, с. 239–240].

Финансирование медицинских и ветеринарных организаций регулировалось отдельными законами и предполагало единообразное право для выделения жалования медицинским и фармацевтическим чиновникам, а также денег на содержание и подъем. Кроме того, предполагалась дополнительная порционная выдача денег указанным лицам на то время, когда болезнь открылась в той или иной местности.

Помимо наделения полномочиями должностных лиц, были введены также и запреты. Так, служащим церкви строго запрещалось посещать больных и находящихся при смерти людей с целью проведения религиозных и ритуальных услуг. Запрещалось также скитальчество и выпрашивание денег лицами, признаваемыми традиционно населением убогими и блаженными, с обоснованием, что такой образ жизни может быть одним из путей распространения инфекционных заболеваний.

Общие данные статистического анализа качественного и количественного состава законодательства Российской империи в сфере борьбы со стихийными бедствиями можно представить в виде таблицы.

	Количество нормативно-правовых актов в сфере:		
	борьбы с пожарами	борьбы с наводнениями	борьбы с эпидемиями
Общее количество	230	18	86
Профилактика и предупреждение	70	8	35
Правовой статус лиц и органов, ответственных за борьбу со стихийными бедствиями	42	3*	32*
Вопросы финансирования, а также изготовления спец. средств, используемых при ликвидации стихийных бедствий	29		
Регламентирование действий при ликвидации стихийных бедствий	12		
Вопросы компенсаций и льгот пострадавшим от стихийных бедствий	12	7	13
Определение ответственности и наказаний за нарушение норм в сфере борьбы со стихийными бедствиями	17	0	4
Прочие вопросы	48	0	2
Наличие кодифицированного акта	+	–	+

\* Данные нормативно-правовые акты носят комплексный характер, отнести их к определенному типу классификации не представляется возможным.

На основе уже только количественных данных, представленных в таблице, можно сделать вывод о степени «зрелости» законодательства в сфере борьбы с различными стихийными бедствиями. Большинство узаконений в каждой рассматриваемой области касалось проблем профилактики и соблюдения предосторожности от угрозы стихийного бедствия. Поскольку в подавляющем большинстве случаев причиной возникновения пожаров служил человеческий фактор, то этим определялось такое большое количество узаконений, уста-

навливающих различные «меры предосторожности от пожаров».

В сфере борьбы с пожарами к середине XIX в. были созданы «регулярные» органы управления, была определена их организационно-штатная структура, был закреплен правовой статус специальных субъектов в деле как пожаротушения, так и профилактики пожаров. В сфере борьбы с эпидемиями достаточно большое количество узаконений регулировало вопросы определения круга лиц, задействованных в их ликвидации, и государством продолжался поиск той струк-

туры, которая могла бы эффективно возглавить процесс управления действиями по борьбе с эпидемиями. В сфере борьбы с наводнениями законодательство к середине XIX в. не было системным и сохраняло архаические черты, такие как привлечение к ликвидации наводнений обывателей. Кроме того, функции по борьбе с последствиями наводнений возлагались на общегубернские органы управления, а также на полицию.

Завершая обзор законодательства Российской империи XVIII — первой половины XIX в. в сфере борьбы с пожарами, наводнениями и эпидемиями, необходимо подчеркнуть несколько важных выводов. В Российском государстве временем формирования единой государственной правовой политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного характера является начало XVIII в., когда Россия получила новый имперский статус и были созданы предпосылки для выделения функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в качестве самостоятельной основной государственной функции [46, с. 68–76]. В течение XVIII в. шло накопление законодательного опыта регулирования отношений, связанных с обеспечением безопасности населения от пожаров, наводнений и болезней. XIX — начало XX в., по мнению С.В. Кодана, в генезисе системы законодательства России можно назвать перио-

дом определения основных отраслей законодательства [18, с. 60]. Оформление самостоятельного отраслевого законодательства в Российской империи стало возможно благодаря деятельности Второго отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, которое возглавило работы по систематизации российских законов и созданию отраслевых Уложений. Благодаря деятельности М.А. Балугьянского, М.А. Корфа, А.П. Куницына, К.И. Арсеньева, М.Г. Плисова и других редакторов под руководством М.М. Сперанского были созданы Полное собрание законов Российской империи и Свод законов Российской империи.

В рамках подготовки Полного собрания законов Российской империи были систематизированы достаточно многочисленные узаконения в области пожарной безопасности, а также защиты населения от наводнений и эпидемий. Более того, в состав Свода законов Российской империи вошел Пожарный устав Российской империи, который можно назвать первым кодексом законов по борьбе с пожарами в России [47, с. 79]. Таким образом, в рамках процесса отраслевой систематизации законодательства в 30–50-е гг. XIX в. была предпринята попытка объединения в составе так называемого «полицейского права» всех узаконений, касающихся внутренней безопасности, в том числе защиты от стихийных бедствий.

## Библиографический список

1. Пучков В.А. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России // Проблемы анализа риска. — 2013. — Т. 10. — № 1.
2. Чебоксаров П.А., Одиноква Е.Ю. О Системе нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности по вопросам компетенции МЧС России // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2010. — № 2 (7).
3. Чеботарев А.Н. Кодекс гражданской защиты как цель кодификации законодательства в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации : сборник материалов VII науч.-практ. конф. / науч. ред. С. В. Шапошников, М.И. Фалеев. — СПб., 2010.
4. Титова Е.А. Пожарный кодекс как идея систематизации законодательства в сфере пожарной безопасности // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 3 (64).
5. Бабенко А.М. Формирование государственной системы пожарной безопасности в дореволюционной России (по материалам Курской губернии) : дисс. ... канд. ист. наук. — Курск, 2005.
6. Аксенов С.Г. Становление и развитие государственной противопожарной службы в России (историко-правовые аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1996.
7. Черных В.В. Исторический опыт становления и эволюции пожарного дела в Восточной Сибири 1814–1991 гг. (на материалах Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей) : дисс. ... д-ра. ист. наук. — Иркутск, 2000.
8. Яковлев Е.В. Влияние чрезвычайных ситуаций на повседневную жизнь населения Тамбовской губернии второй половины XIX — начала XX в. и деятельность властей и общественности по их предотвращению и преодолению последствий : дисс. ... канд. ист. наук. — Тамбов, 2004.
9. Пристанскова Н.И. Правовое регулирование лечебно-санитарной деятельности в Российской империи (XIX — начало XX в.) : дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2007.
10. Ризванова Т.Р. Губернские власти и органы местного самоуправления Южного Урала в борьбе с эпидемиями и эпизоотиями в конце XIX — начале XX в. : дисс. ... канд. ист. наук. — Уфа, 2011.
11. Finer S.E. The History of Government from the Earliest Times. — N.Y., 1999.
12. Braudel F. A History of Civilizations. — N.Y., 1994.
13. Андреев С.А. Формирование системы законодательства в сфере гражданской защиты: сравнительный

анализ национальных подходов в некоторых постсоветских странах // Актуальные проблемы пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : сб. матер. VI Междунар. научн.-практ. конф. (Кокшетау, 23–24 октября 2015 г.). — Кокшетау, 2015.

14. Сардановский С.Ю. Зарубежный опыт борьбы с бедствиями и катастрофами // Технологии гражданской безопасности. — 2014. — Т. 11. — № 4 (42).

15. Тарасова И.А. Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по организации противоэпидемических мероприятий в первой половине XIX века // Проблемы в российском законодательстве. — 2012. — № 5.

16. Пищита А.Н. Особенности регламентации организации карантинных и противоэпидемического законодательства в правление Александра I // Юридическая мысль. — 2015. — № 1 (87).

17. Прохоров К.А., Прудников В.Н., Солдатова О.В., Акимов В.Г. Организация действий территориальных органов внутренних дел при участии в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, связанных с наводнениями // Черные дыры в российском законодательстве. — 2015. — № 6.

18. Кодан С.В. Становление системы законодательства Российской империи (XIX — начало XX в.) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2011. — № 1.

19. Полное собрание законов Российской империи : Собрание I. 1649–1825. Т. XXXV. 1818. Ст. 27357. — СПб., 1830.

20. Ильина Т.И. «Закон и указ»: нормативные акты российской империи // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. — 2015. — № 12.

21. Флоринский М.Ф. Институт всеподданнейших докладов членов российского правительства (1905–1914 гг.) // Политическая история России XX века К 80-летию профессора Виталия Ивановича Старцева : сб. науч. тр. — 2011.

22. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. 1825–1881. Т. V. Ч. II. 1830. Ст. 3890. — СПб., 1832.

23. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. 1825–1881. Т. VI. Ч. I. 1831. Ст. 4746. — СПб., 1832.

24. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. III. 1689–1699. Ст. 1738. П. 21. — СПб., 1830.

25. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XXXI. 1810–1811. Ст. 24704. §15. — СПб., 1830.

26. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XXIV. 1796–1797. Ст. 17590. — СПб., 1830.

27. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. X. 1737–1739. Ст. 7341. — СПб., 1830.

28. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XIV. 1754–1757. Ст. 10325. — СПб., 1830.

29. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XXV. 1798–1799. Ст. 18666. — СПб., 1830.

30. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. V. 1713–1719. Ст. 3382. О исправлении обывателями пожарной повинности в Санкт-Петербурге — СПб., 1830.

31. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. IX. 1733–1736. Ст. 6957. — СПб., 1830.

32. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XII. 1744–1748. Ст. 9505. — СПб., 1830.

33. Смирнова, А.А., Опарина, Т.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности первых пожарных команд в Российской Империи // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2013. — № 1 (18).

34. РГИА. — Ф. 1261. Второе Отделение Собственной Е.И.В. канцелярии. — Оп. 10. — Д. 153. Устав пожарный. Б/д. 96 лл. — ЛЛ. 3 (об.); 29–29 (об.).

35. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. 1649–1825. Т. XXIII. 1789–1796. Ст. 17096. О донесении Св. Синоду от духовных начальств о пожарных случаях. — СПб., 1830.

36. Смирнова, А.А., Шабаева О.А., Аполлонова А.А. Становление уголовной правовой политики в сфере борьбы с пожарами в Российской Империи // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. — 2015. — № 3 (28).

37. Пожарный устав Российской империи : хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. 2-е изд., доп., испр. — СПб., 2015.

38. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XXXV. Ч. I. 1860. Ст. 36045. — СПб., 1862.

39. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XII. 1837. Ст. 10303. — СПб., 1838.

40. Померанец К.С. Три века петербургских наводнений. — СПб., 2005.

41. Полное собрание законов Российской империи. Собрание I. Т. XXXIX. 1824. Ст. 30113. — СПб., 1830.

42. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XVI. 1841. Ст. 14614. Устав о карантинах. — СПб., 1842.

43. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XXVI. 1851. Ст. 25500. — СПб., 1852.

44. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XIV. 1839. Ст. 12825. — СПб., 1840.

45. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XXVII. 1852. Ст. 25930а. — СПб., 1853.

46. Немченко С.Б., Смирнова А.А. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4 (61).

47. Смирнова А.А. История создания Пожарного устава Российской империи (по материалам неопубликованных источников) // Правовая политика и правовая жизнь. — 2016. — № 3 (64).