

УДК 614.84

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТЕКСТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Н.Ю. Новичкова

ФГБОУ ВО Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России

В статье рассматриваются коренные преобразования в государственной стратегии в области обеспечения результативной помощи и защиты населения городов Российской империи от пожаров, количество которых в XIX веке неуклонно возрастало. Автор отмечает плодотворность институционального подхода к решению задачи борьбы с огнем. Делается вывод о постепенном восприятии правящей элитой России интересов общества. На основе анализа российского законодательства автор выделяет основной просчет в государственной политике в области пожарной безопасности, выразившийся в отказе от централизованного финансирования пожарной охраны. В статье подчеркивается недостаточный уровень финансовых затрат на содержание городских пожарных частей. Очевидные недоработки в правовом поле деятельности пожарной охраны явились фактором, снижавшим эффективность усилий по формированию системы обеспечения пожарной безопасности в России в XIX в.

Ключевые слова: государственная политика, система обеспечения пожарной безопасности, финансирование пожарной охраны, бюджетные расходы, значительные капиталовложения.

В начале XIX века в условиях неуклонного роста ущерба от пожаров в Российской империи становилось все более очевидной необходимость коренных преобразований в государственной политике в области обеспечения пожарной безопасности.

Специфика условий жизни горожан, предполагавшая большое скопление на одной территории не связанных между собой ни родственными, ни общинными узами людей, являлась одной из основных причин низкой эффективности действий граждан, привлекавшихся к тушению пожаров в рамках несения пожарной повинности.

В связи с этим, государство изменило стратегию в области обеспечения результативной помощи и защиты населения российских городов от пожаров, осознав необходимость организации профессиональной противопожарной службы.

Создание в России в начале XIX века профессиональной пожарной охраны необходимо рассматривать в

политико-правовом и финансовом контексте того времени. В период царствования императоров Александра I (1801 – 1825) и Николая I (1825 – 1855) шла эволюция традиционного российского государства в правомерную монархию [3]. Она в значительной степени обусловливалась деятельностью просвещенной бюрократии, чертами которой были усвоение идей законности и введения государственного управления в правовые рамки, ориентация на интересы не только власти, но и общества, профессионализм принимаемых решений.

В указе от 5 июня 1801 г., император Александр I пояснил, что он нуждается в людях, имеющих обширные сведения, достаточный опыт решения государственных дел, желающих принести пользу отечеству.

Исследователь П. В. Акульшин оценивает российскую бюрократию как «субъект исторического процесса, участвующий в реформировании, а не как машину, автоматически реагирую-

щую на социальное и экономическое давление извне» [1].

Уже в первые годы правления Александра I реформаторы занялись решением важных государственных задач. Была создана министерская система исполнительной власти (1802 г.), целью которой было повышение эффективности управления государством, развитие правового поля, регулировавшего общественные отношения.

В манифесте «Об образовании министерств» от 8 сентября 1802 г. «священной целью» государства объявлялась забота о благоденствии народа, правительство должно «открывать нужды народа, предупреждать их и благоразумно, ревностно и деятельно способствовать соблюдению и утверждению необходимого во всем порядке» [2].

Таким образом, главной целью своей деятельности правительство России начала XIX в. объявляло благоденствие народа. Это позволяет прийти к выводу о постепенном восприятии правящей элитой России интересов общества.

Необходимость усиления уровня пожарной защиты обуславливалась расширением территориальных границ городов и ростом городского населения в империи, нуждавшегося в защите своей жизни и имущества от пожаров. Профессиональные пожарные части сначала были сформированы в обеих столицах, а затем этот процесс охватил и другие города империи.

Боеспособность городских пожарных частей во многом определялась уровнем их технической оснащённости, которая непосредственно зависела от объемов финансовых затрат городов на пожарную охрану. Согласно действовавшему в России в XIX в. пожарному законодательству, планирование бюджетных расходов на содержание по-

жарных команд входило в обязанности органов местного самоуправления.

Содержание городских пожарных команд требовало от органов самоуправления значительных капиталовложений в связи с необходимостью обеспечивать условия казарменного размещения пожарных и закупать дорогостоящее пожарно-техническое оборудование.

Хотя расходы на пожарную охрану входили в число обязательных для местных властей, городские думы выделяли средства на содержание пожарной части по остаточному принципу, оправдывая свою позицию необходимостью серьезных капиталовложений на содержание органов самоуправления, полиции, на благоустройство города, образование, общественное призрение, медицинскую, ветеринарную и санитарную части, содержание городских сооружений и уплату долгов. Такой подход вызывал возмущение со стороны пожарных деятелей России, поскольку экономия в пожарном деле оборачивалась, как правило, огромными убытками, а нередко и гибелью людей.

«В массе наших дум расходы на борьбу с огнем являются обязательными расходами, от которых гласные стараются отмахнуться и где возможно и насколько возможно их сократить» [5], с возмущением констатировал Ф.Э. Ландезен на публичном заседании Императорского Российского пожарного общества в 1912 году. Пренебрежительное отношение к пожарной охране со стороны органов городского самоуправления носило массовый характер. «Сколько ни расходуй на пожары, а города горели и гореть будут – все равно от пожаров не избавимся» [5]. Такого рода рассуждения были характерны для большинства думских депутатов, особенно в провинции.

Невольным заложником сложившейся ситуации стало население подавляющего большинства городов империи, ожидавшее от государства гарантий своей безопасности, но не получившее должного уровня защиты от пожаров.

По данным статистики, в 1894 году 687 городов России потратили на пожарную часть 3420625 руб., что составило в среднем 5,4% городского бюджета. При этом, на содержание органов самоуправления выделялось 10,7%, на полицию - 9,1%, на образование – 8,25%, на воинские потребности – 7,6% [4]. Расходы на пожарную охрану, судя по размерам выделявшихся финансовых средств, оказались на последнем месте среди других статей обязательных расходов.

В сложившейся ситуации городские пожарные части не могли быть укомплектованы всем необходимым пожарно-техническим оборудованием, на закупку которого требовались значительные финансовые средства. В большинстве городов на пожарную охрану, в среднем, ежегодно выделялось примерно 20-30 тысяч рублей. Эти средства тратились, прежде всего, на заработную плату личного состава части, отопление и освещение пожарного депо, закупку фуража для лошадей. Если учесть, что стоимость самого мощного (для середины XIX века) английского парового пожарного насоса марки «Шанд-Мейсон» составляла более 15 тысяч рублей, становится очевидным, что такая техника могла использоваться в России только в столичных городах и была недоступна для провинции.

Предписанное государством создание профессиональных пожарных частей и обеспечение их личного состава техническими средствами пожаротушения должно было обеспечить населению спокойствие и безопасность, однако желаемых результатов добиться

оказалось очень сложно. Финансовый вопрос стал доминирующим фактором и своеобразным индикатором, определившим замедление темпов развития пожарной службы в имперской России.

Отказ от централизованного финансирования пожарной охраны, закрепленный российским законодательством, стал серьезным просчетом государственной политики в области пожарной безопасности и не давал возможности повышать/обеспечивать надежную защиту городов от пожаров. Очевидные недоработки в правовом поле деятельности пожарной охраны явились фактором, снижавшим эффективность усилий по формированию системы обеспечения пожарной безопасности в России в XIX в.

Вместе с тем, институциональный подход к решению задачи борьбы с пожарами - создание системы учреждений по борьбе с огнем - оказался в российской государственной практике плодотворным. Создание государственных учреждений, занимавшихся законодательством – Государственного совета (1810) и II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (1826) - создало условия для решения проблемы борьбы с пожарами на законодательном уровне.

В дальнейшем, процесс создания правового государства в России, набравший силу с александровских реформ 1860 – 1870-х годов, создавал более благоприятный политический контекст институционализации пожарного дела в России. Государство патронировало пожарную охрану в целях достижения «общего спокойствия», однако «больной» финансовый вопрос был решен только в начале XX века после революционных событий, произошедших в октябре 1917 года.

В современных условиях развитие системы взаимодействия государства и общества в сфере безопасности жизнеде-

тельности продолжается на новом уровне с учетом теоретического и практического опыта, накопленного в период становления системы обеспечения пожарной безопасности в России. Интересы общества и государства стимулируют процесс развития пожарной охраны. Именно государство является главным инициатором процесса интеграции всех сил, составляющих противопожарный потенциал.

В XXI веке в России сложилась и успешно действует комплексная система обеспечения пожарной безопасности, основы которой были заложены в ходе модернизационных процессов, происхо-

дивших в России в конце XIX в. – начале XX в.

ЛИТЕРАТУРА

1. Акульшин П.В. Просвещенная бюрократия и русская провинция в первой половине XIX в. (по материалам Пензенской, Рязанской, Тамбовской и Тульской губерний): автореф. дис. ... док. ист. наук. М., 2004. 46 с.

2. Манифест «Об учреждении Министертств» от 8 сентября 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-е изд. Т. XXVII. №20406.

3. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): в 2 т. СПб., 1999. Т. 2. 583

4. Отчет о денежных оборотах городских касс за 1894. СПб., 1895. С.31.

5. Пожарное дело. 1912. №24. С.2

POLITICAL, LEGAL AND FINANCIAL CONTEXT OF FORMATION OF THE SYSTEM OF FIRE SAFETY IN THE RUSSIAN EMPIRE

N.Yu. Novichkova

Ivanovo Fire and Rescue Academy of the State Fire Service of the Ministry of Emergencies of Russia

The article discusses the fundamental transformations in the state strategy in the field of providing effective assistance and protecting the population of the cities of the Russian Empire from fires, the number of which has been steadily increasing in the 19th century. The author notes the effectiveness of the institutional approach to solving the problem of extinguishing fires. The conclusion is made about the gradual perception of the interests of society by the ruling elite of Russia. Based on the analysis of Russian legislation, the author identifies the main mistakes of the state policy in the field of fire safety, expressed in the refusal of centralized financing of fire protection. The article emphasizes the insufficient level of financial costs for the maintenance of urban fire brigades. Obvious defects in the legal field of fire protection were a factor that reduced the effectiveness of efforts to create a fire safety system in Russia in the 19th century.

Key words: state policy, fire safety system, fire protection financing, budget expenses, a significant capital investment.

References

1. Akul'shin P.V. Prosveshchennaya byurokratiya i russkaya provinciya v pervoj polovine XIX v. (po materialam Penzenskoj, Ryazanskoj, Tambovskoj i Tul'skoj gubernij): avtoref. dis. ... dok. ist. nauk. M., 2004. 46 s.

2. Manifest «Ob uchrezhdenii Ministerstv» ot 8 sentyabrya 1802 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. 1-e izd. T. XXVII. №20406.

3. Mironov B. N. Social'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo XX v.): v 2 t. SPb., 1999. T. 2. 583 s.

4. Otchet o denezhnyh oborotah gorodskih kass za 1894. SPb., 1895. S.31.

5. Pozharnoe delo. 1912. №24. S.2.