

На правах рукописи

Тимофеев Виктор Викторович

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ НА КУБАНИ.
КОНЕЦ XVIII – НАЧАЛО XX ВВ.**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

КРАСНОДАР

2011

Работа выполнена в Кубанском государственном аграрном университете

Научный руководитель:

Рассказов Л.П. – заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты:

Цечоев В.К. - доктор юридических наук, профессор

Упоров И.В. – доктор исторических наук, кандидат юридических наук,
профессор

Ведущая организация – Южный федеральный университет

Защита диссертации состоится 1 марта 2011 г. в 14 час., в ауд. 215 на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 220.038.10 при Кубанском государственном аграрном университете (350044 Краснодар, ул. Калинина,13).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского государственного аграрного университета (350044, Краснодар, ул. Калинина,13).

Автореферат разослан " ____ " января 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Камышанский В.П.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В начале нынешнего столетия произошла кардинальная реорганизация Государственной противопожарной службы нашего государства с интегрированием ее в структуру МЧС России, что предопределило значительное расширение сферы решаемых задач, придание ей аварийно-спасательных функций и создание единой системы государственной защиты от пожаров, аварий и чрезвычайных ситуаций. Проводимая в стране административная реформа предусматривает поэтапную передачу функций борьбы с пожарами субъектам Российской Федерации, что предполагает создание областной (краевой), муниципальной и частной пожарной охраны. Федеральная целевая программа «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года» ставит целью снижение риска пожаров до социально приемлемого уровня, включая сокращение числа погибших и получивших травмы в результате пожаров людей. В условиях динамично развивающихся социально-политических и экономических сфер государства, пожары продолжают оставаться мощным дестабилизирующим фактором, негативно влияющим на состояние отечественной экономики, в связи с чем проблема защиты от пожаров стоит в ряду основополагающих в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

С момента образования Русского государства и по сей день обеспечение пожарной безопасности является исключительно прерогативой государства, поэтому исследование основных этапов развития противопожарной службы является не только познавательным, но и позволяет, творчески используя опыт дней минувших, выработать рекомендации по совершенствованию деятельности общегосударственной системы противопожарной защиты населения и территории России. По сути, как позитивный, так и негативный историко-правовой опыт деятельности государственного института пожарной охраны

поможет избежать многих ошибок, повторение которых может произойти уже на качественно новом уровне, предотвратить или значительно сократить возможный материальный, социальный и моральный ущерб от пожаров и их последствий. При этом надо иметь в виду, что безразличие к пожарам как к общенациональной проблеме, создает искаженное представление о личной безопасности и ответственности.

Изучение документальных свидетельств о специфике развитии пожарной охраны на Кубани, в сочетании с анализом правоприменительной практики и нормотворческой деятельности государственных институтов, дает возможность не только составить общую картину развития пожарного дела в России, но и лучше понять и оценить состояние дел в данной отрасли на региональном уровне. С учетом геополитического расположения Кубани, такой опыт представляется особо значимым. В этой связи, обращение к историко-правовому наследию отечественной пожарной охраны, в том числе и на региональном уровне, ее глубокое и лишенное идеологической предвзятости изучение, а также объективная оценка деятельности приобретает особую актуальность, научную и общественную значимость.

Хронологические рамки исследования определены периодом с конца XVIII до начала XX вв. Выбор исходной даты обусловлен созданием в России предпосылок для образования профессиональной пожарной службы. Конечная дата явилась моментом крушения всего государственного аппарата самодержавной России и упразднением всех его институтов.

Объект исследования составляет государственная политика в сфере обеспечения пожарной безопасности Российской империи.

Предметом исследования является деятельность службы пожарной охраны, процесс ее формирования, становления и развития как в целом по России, так и на Кубани в частности.

Методологической основой исследования являются разнообразные методы изучения государственно-правовых явлений и процессов. В диссертации используется принцип историзма, предусматривающий логически последова-

тельный и всесторонний анализ исторических событий в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Комплекс методов научных познаний используемых в диссертации включает: диалектический, системный, статистический, логический, сравнительно-правовой и формально-юридический. Кроме того, автор придерживался принципа объективности – правом исследователя на самостоятельное творчество, избавленного от конъюнктурных и идеологических факторов.

Источниковую базу исследования составили как опубликованные, так и неопубликованные источники. Среди открытых публикаций следует выделить, прежде всего, корпус нормативно-правовых актов: Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи, а также немногие, опубликованные в дореволюционное и постсоветское время, материалы, систематизированные в специальных тематических сборниках¹. Определенный интерес представляют воспоминания и письма современников, а также периодические издания – «Пожарное дело», «Кубанская памятная книжка», «Кубанская справочная книжка», «Кубанские войсковые ведомости», «Кубанские областные ведомости» и др. Не остались за рамками исследования и публикации современных авторов.

Основу неопубликованной источниковой базы составили архивные материалы фондов Государственного архива Краснодарского края (Ф. 249. «Канцелярия наказного атамана Кубанского казачьего войска (бывшая канцелярия кошевых и войсковых атаманов Черноморского казачьего войска). 1783–1870»; Ф. 250. «Войсковая канцелярия Черноморского казачьего войска. 1794–1842»; Ф. 252. «Войсковое хозяйственное правление Кубанского казачьего войска. 1837–1888»; Ф. 333. «Бейсугское земское сыскное начальство. 1794 – 1842»; Ф. 335. «Таманское земское сыскное начальство. 1842–1870»; Ф. 384. «Темрюкский смотритель Таманского земского сыскного начальства Черноморского казачьего войска. 1821–1827»; Ф. 454. «Канцелярия начальника Кубанской об-

¹ Сборник узаконений и распоряжений Правительства по земским учреждениям. – СПб., 1870; Рудницкий В.С. Пожарное дело в С.-Петербурге: Исторический очерк. – СПб., 1903; Противопожарная служба России. Документы и материалы. В 2-х т. – М., 2001.

ласти и наказного атамана Кубанского казачьего войска. 1870–1917»; Ф. Р-1547. «Коллекция документальных материалов по истории Кубани, собранная П.В. Мироновым») и Отделения информации и связей с общественностью ГУ «ЦУКС МЧС России по Краснодарскому краю» (История пожарной охраны Кубани. – Д. 3. – Т. 1).

Цель и задачи исследования состоят в том, чтобы на основе изучения нормативных актов, архивных материалов и документов, теоретических подходов и выводов историко-правовой науки установить закономерности осуществления пожарной безопасности соответствующих государственных служб Российской империи и Кубани в рассматриваемый исторический период, их организационно-правовых основ и кадрового потенциала для обоснования возможностей использования данного исторического опыта в современных условиях.

Сформированная цель может быть конкретизирована и реализована в следующих задачах:

1) изучить и критически осмыслить результаты разработок отечественных ученых – юристов и историков, а также авторов, исследовавших в своих трудах деятельность противопожарных служб в Российской империи в обозначенных хронологических рамках;

2) осуществить анализ общего состояния системы пожарной охраны в конце XVIII – начале XX вв.;

3) рассмотреть процесс организационно-правового строительства и модернизации органов противопожарной безопасности Российской империи, их структуру, статус, компетенцию и механизмы взаимодействия;

4) выявить проблемы неэффективности борьбы с пожарами, в том числе и на Кубани;

5) проанализировать роль подразделений пожарной охраны в обеспечении противопожарной безопасности на Кубани;

6) определить кадровую политику противопожарной службы России и Кубани;

7) сделать необходимые научно-обоснованные выводы.

Степень научной разработанности проблемы. Историко-правовая и историческая науки уделяли достаточно внимания проблемам пожарной охраны в России. В этой связи можно выделить три отечественных историографических этапа: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1917–1991 гг.) и современный (с 1991 г.).

Вопросы зарождения и развития института пожарной безопасности государства Российского в дореволюционной литературе зачастую рассматривались в контексте истории полицейского ведомства¹, специальных комплексных исследований по данной проблеме было недостаточно. Научно-технический прогресс привнес с собой публикации в технической сфере пожаротушения. Одной из первых в этой области стала работа П. Шумлянского², в которой автор, рассматривая вопросы о механизме горения, впервые изложил революционный по тому временам способ тушения пожаров искусственным дымом и описал основные способы борьбы с огнем, известные в тот период.

Существенную роль в дореволюционной историографии сыграла работа старшего брата великого русского классика А.П. Чехова – редактора журнала «Пожарный» Александра Павловича Чехова³, носящая обобщающий характер и рассматривающая историю пожарной охраны в неразрывной связи с историей России. В ней автор последовательно изложил историю зарождения и развития первых противопожарных формирований на Руси, проанализировал правоприменительную практику в отношении нарушителей пожарной безопасности, начиная с XII в. до 1892 г.

Представляет интерес и исследование А.И. Бернадацци, в котором отражены основные аспекты, характеризующие состояние пожарной охраны России⁴. Определенный вклад в исследование проблем пожарной охраны внес

¹ Варадинов Н. История Министерства внутренних дел: В 3 ч. – СПб., 1858-1863; Адрианов С.А. Министерство внутренних дел: Исторический очерк (1802–1902). – СПб., 1902 и др.

² Шумлянский П. Дополнение к сочинению о способах против пожара. – М., 1819.

³ Чехов А.П. Исторический очерк пожарного дела в России. – СПб., 1892.

⁴ Бернадацци А.И. Беглый взгляд на прошлое и настоящее пожарного дела. – Одесса, 1885.

Е.В. Богданович¹, в первой работе охарактеризовавший состояние профилактической деятельности «в городах и селениях» России и раскрывший функции государственных структур и органов местного самоуправления по предупреждению пожаров. В «Тридцатипятилетних трудах по пожарной части (1861–1896 гг.)» автор дал оценку состоянию пожарной охраны в период становления профессиональных полицейских и общественных пожарных команд.

Проблемам пожарной реформы, назревшей в России к концу XIX в., посвящены публикации К.И. Бессонова и С.Я. Штулькерца². Впервые затрагивался вопрос о том, что именно пожарные команды должны заниматься предупреждением пожаров, а не ограничиваться только их тушением. В работах А.А. Пресса³ и В.А. Скрипицина⁴ нашел отражение историко-ретроспективный взгляд на процесс развития пожарно-технического оборудования.

В начале XX в. увидела свет книга графа А.Д. Шереметева «Пожарная техника. Руководство для пожарных команд, обществ и дружин»⁵, богато иллюстрированная схемами и рисунками. Опыт использования пожарных автомобилей при тушении пожаров поделился Петербургский брандмейстер В.С. Рудницкий⁶. Так же актуальной стала и работа руководителей Варшавской пожарной команды Э.Э. Лунда и П.И. Федотова «Пожарная тактика. Правила тушения пожаров в вопросах и ответах»⁷. В книге в общедоступной форме приводятся все необходимые сведения о тушении пожаров и вводится в оборот дефиниция «пожарная тактика», прочно вошедшая в профессиональную терминологию. Дальнейшее развитие проблем пожаротушения нашло отражение в работе «Пожарная тактика» Н.П. Требезова⁸, в которой, помимо организационно-тактических аспектов тушения пожаров, автор привел основные при-

¹ Богданович Е.В. О мерах к предупреждению и пресечению пожаров в городах и селениях. – СПб., 1870; Он же. Тридцатипятилетние труды по пожарной части (1861–1896 гг.). – СПб., 1896.

² Бессонов К.И. Противопожарный вопрос и пожарная реформа. – СПб., 1891; Штулькерц С.Я. К реформе пожарного дела в России. Трубочистный вопрос и его значение. – Минск, 1893.

³ Пресс А.А. Общедоступное руководство по борьбе с огнем. – СПб., 1893.

⁴ Скрипицин В.А. Пожары. – СПб., 1904.

⁵ Шереметев А.Д. Пожарная техника. Руководство для пожарных команд, обществ и дружин. – СПб., 1901.

⁶ Рудницкий В.С. Пожарные автомобили и их применение в пожарной охране // Пожарное дело. – 1904. – № 29.

⁷ Лунд Э.Э., Федотов П.А. Пожарная тактика. Правила тушения пожаров в вопросах и ответах. – СПб., 1907.

⁸ Требезов Н.П. Пожарная тактика. – СПб., 1912.

чины пожаров и взрывов, изложил краткие сведения о мерах предосторожности от пожаров. В исследованиях И.А. Гофштетера и И.П. Селивановского¹ раскрываются причины высокой пожарной опасности в сельской местности, и анализируется вклад земских обществ в разработку различных аспектов пожарного дела. В работе М.А. Ермоловой «Добровольная пожарно-спасательная служба»² конкретизируется общественная деятельность по созданию и функционированию пожарно-спасательных формирований.

В дореволюционной историографии особое место занимают труды члена Совета Императорского Российского Пожарного Общества Д.Н. Бородин. К 300-летию династии Романовых им была издана монография «Пожарное дело в царствовании Дома Романовых (1613–1913)»³. Несмотря на помпезность и высокопарную стилистику, это достаточно солидный, прекрасно иллюстрированный труд, охватывающий различные аспекты истории пожарной охраны России. С целью пробуждения внимания широкой общественности к проблемам пожарной безопасности, Д.Н. Бородин опубликовал работу «Международный Пожарный Конгресс»⁴, где провел сравнительный анализ состояния пожарной охраны в Российской империи и европейских странах, что послужило определенным сдвигом к инновациям в противопожарной технике и пересмотру пожарного законодательства в России. Необходимо отметить и еще одну из работ Д.Н. Бородин – «Пожарная реформа (проект законодательного предложения)»⁵, где автор сформулировал правовые принципы реформы пожарного законодательства. Попытки правительства России реализовать предложения Д.Н. Бородин на практике отразил П.К. Яворовский в своей работе «Важное правительственное начинание по борьбе с огнем»⁶.

¹ Гофштетер И.А. Пожарно-страховое дело в земских губерниях. История его развития и современная постановка. – СПб., 1902; Селивановский И.П. Борьба с деревенскими пожарами. – СПб., 1911.

² Ермолова М.А. Добровольная пожарно-спасательная служба. – СПб., 1911.

³ Бородин Д.Н. Пожарное дело в царствование дома Романовых (1613–1913). – СПб., 1913.

⁴ Он же. Международный Пожарный Конгресс. – СПб., 1912.

⁵ Он же. Пожарная реформа (проект законодательного предложения). – СПб., 1913.

⁶ Яворовский П.К. Важное правительственное начинание по борьбе с огнем. – Тверь, 1915.

Из первых работ советского периода отметим труды Н.А. Артузи¹ и Л.А. Шапиро², в которых авторы кратко затрагивают вопросы пожарной безопасности в Русском государстве.

Из работ, опубликованных в 1950-х годах, заслуживает внимания монография М.П. Трачука³, в которой автор исследует основные этапы развития и организации пожарного дела, причем проблемы формирования и развития пожарной охраны в России рассматриваются в контексте общих процессов экономического и социального развития.

В монографии «История строительства Санкт-Петербурга в первой четверти XVIII века»⁴, С.П. Луппов обращается к опыту реализации противопожарных мер в строительстве северной столицы, в частности им приводятся факты принудительного сноса деревянных строений вблизи государственных учреждений.

Наиболее фундаментальным исследованием, опубликованным в 1960-х годах, является коллективный труд С.Г. Голубева, Ф.Б. Зильберштейна и П.С. Савельева⁵, в котором анализируется состояние пожарного дела в дореволюционной России, показаны основные направления деятельности российской пожарной охраны, приведены исторические сведения о развитии пожарной техники и пожарной профилактики, организации профессиональной пожарной охраны и добровольных пожарных дружин. Однако, данная монография, как и написанная в конце 1970-х годов работа Ф.В. Обухова⁶, страдает предвзятыми оценками состояния пожарного дела в России до революции 1917 г.

Определенного внимания заслуживают публикации из истории пожарного дела А.Я. Дегтярева, В.К. Макаренко, Т.Д. Ворошиловой и В.Т. Потемкина⁷. В данных работах приводятся сведения о мерах пожарной безопасности в насе-

¹ Артузи Н.А. Беседа пожарного: Сборник бесед по «истории пожарного дела» и «пожарной тактике». – Самара, 1926.

² Шапиро Л.А. Пожарные в прошлом и теперь. – М., 1937; Он же. Пожарная охрана в прошлом и настоящем. – М., 1938.

³ Трачук М.П. Из истории развития пожарной охраны в России. – Львов, 1959.

⁴ Луппов С.П. История строительства Санкт-Петербурга в первой четверти XVIII века. – М., 1957.

⁵ Голубев С.Г., Зильберштейн Ф.Б., Савельев П.С. Пожарное дело в СССР. – М., 1968.

⁶ Обухов Ф.В. Советская пожарная охрана. – М., 1979.

⁷ Дегтярев А.Я. Трудный век Российского царства. – Л., 1988; Макаренко В.К. Что мы знаем о пожарах? – М., 1988; Советская пожарная охрана / Сост. Т.Д. Ворошилова, В.Т. Потемкин. – М., 1988.

ленных пунктах дореволюционной России, организации системы пожаротушения.

Представляют интерес и исследования по отдельным проблемам обеспечения пожарной безопасности. Так, проблема лесных пожаров отражена в работе Д.М. Гиряева¹. В ней анализируется тот вред, который приносят лесные пожары, приводятся меры предотвращения пожаров и борьбы с ними.

Наиболее значительным исследовательским трудом, всесторонне рассматривающим историю возникновения добровольной пожарной охраны Российской империи, является монография А.К. Микеева². Обобщающим трудом, посвященным данной тематике, является монография П.С. Савельева³.

Представляет практический интерес работа Б. Касымова⁴, в которой показаны основы теории и практики пожарной безопасности, сформулирована ее правовая концепция, рассмотрены понятия, сущность и административно-правовые способы обеспечения пожарной безопасности.

Вопрос о состоянии пожарного дела на региональном уровне рассмотрен в монографии В.В. Черных⁵, где освещаются различные аспекты состояния пожарного дела в дореволюционный период в Иркутской области.

На современном этапе значительного подъема достигла практика диссертационных исследований, причем, расширилась ее география; как и ранее, изучение проблем пожарной охраны идет в двух направлениях – в историческом и правовом аспектах⁶.

¹ Гиряев Д.М. Как уберечь лес от огня. – М., 1989.

² Микеев А.К. Добровольная пожарная охрана. – М., 1987.

³ Савельев П.С. Пожарные добровольцы России (к 100-летию ВДПО). – М., 1992; Он же. Пожарные добровольцы России. – М., 1997.

⁴ Касымов Б. Организационные и правовые основы пожарной безопасности. – М., 1990.

⁵ Черных В.В. История пожарного дела Иркутской области (1800–1990-е гг.): Монография. – Иркутск, 2000.

⁶ Аксенов С.Г. Становление и развитие государственной противопожарной службы в России в XV–XIX веках: историко-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996; Черных В.В. Исторический опыт становления и эволюции пожарного дела в Восточной Сибири в 1814–1991 гг.: На материалах Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей: Дис. ... д-ра ист. наук. – Иркутск, 2000; Бабенко А.М. Формирование государственной системы пожарной безопасности в дореволюционной России: По материалам Курской губернии: Дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2005; Кольцов А.А. Становление и развитие пожарного дела в Курской губернии в XIX – начале XX века: Дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2005.

Из последних работ, заслуживающих особого внимания, выделим исследование В.В. Ильина и Е.А. Мешалкина¹, подготовленное в Академии государственной противопожарной службы МЧС России.

Что касается вопросов становления и развития института пожарной безопасности на Кубани, то главным исследованием по данной проблеме стала работа первого советского начальника пожарной охраны столицы Кубани, брандмайора Краснодарской городской пожарной команды (1920–1930), воентехника 2-го ранга А.А. Борчевского «Краснодарская Краснознаменная городская пожарная команда. 100 лет существования и 5 лет советской работы», изданная в 1926 г. в Краснодаре. Уникальность этого труда заключается в том, что при сборе документальных материалов автор использовал фонды Государственного архива Краснодарского края. Во время Великой Отечественной войны фонды архива в 1941 г. были эвакуированы в Среднюю Азию; в 1944 г. они были вновь доставлены в Краснодар. В результате эвакуации и реэвакуации многие единицы хранения фондов были безвозвратно утрачены. Таким образом, в настоящее время исследователи истории пожарной охраны Кубани фактически лишены той документально-информационной базы в полном объеме, которая была доступна А.А. Борчевскому. К этому добавим, что при работе над книгой А.А. Борчевский использовал брошюру П.В. Миронова «Екатеринодарские городские общественные пожарные Команда и Обоз и пожарное дело» (Екатеринодар, 1905). Помимо указанных исследований, необходимо обратить внимание на небольшую по объему работу М. Приходько², в которой автор анализирует проблемы пожарной безопасности в сельских населенных пунктах Кубани в конце XIX в.

В советское и постсоветское время яркое впечатление оставляют труды ветерана Кубанской пожарной охраны, полковника внутренней службы в отставке В.К. Макаренко – «Человек и огонь» (Ярославль, 1982), «Что мы знаем о пожарах?» (М., 1988), «Грани огня» (Краснодар, 1998). Помимо этого, он ре-

¹ Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России. – М., 2003.

² Приходько М. Записка о мерах предупреждения и тушения пожаров и о введении в Кубанской области взаимного страхования от огня строений. – Екатеринодар, 1894.

гулярно опубликовывал статьи в средствах массовой информации края¹. Отметим также и наиболее значимые публикации других авторов по истории пожарной охраны Кубани – М. Лемперт, В.П. Гагариной, Е. Давыдовой и Л.С. Игнаткиной².

В начале XXI в. в Краснодаре были изданы две юбилейные работы, посвященных 200-летию Министерства внутренних дел. В первой из них – «Летопись пожарной охраны Краснодарского края (1795–2000 гг.)» – исследуется история становления и развития пожарной охраны Кубани за более чем полуторавековой период³. В коллективном сборнике «Очерки истории органов внутренних дел Кубани (1793–1917 гг.)» показаны зарождение и развитие правоохранительных органов в одном из наиболее своеобразных регионов дореволюционной России – на Кубани⁴. На большом архивном и законодательном материале в книге освещена деятельность, помимо уголовной, политической, железнодорожной и торговой полиции, и пожарной охраны края. В двух небольших по объему главах «Пожарная охрана» и «Противопожарная служба» рассматриваются основные вехи истории огнеборцев Кубани в дореволюционный период.

Научная новизна исследования и основные положения, выносимые на защиту. Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые на монографическом уровне в историко-правовой науке предпринята попытка комплексного исследования деятельности противопожарных служб Российской империи в целом и Кубани в частности, которая ранее в таких историко-временных рамках не исследовалась.

На защиту выносятся следующие положения, сформулированные в процессе исследования:

¹ См., например: Макаренко В.М. История пожарной охраны Краснодара // Краснодарские известия. – 1992. – 14 мая.

² Лемперт М. Краснодарская Краснознаменная: к 40-летию советской пожарной охраны // Боевой страж. – 1958. – 27 марта; Гагарина В.П. Огнеборцы // Милицейская газета Кубани. – 1994. – № 4; Давыдова Е. Город под небом // Небо Кубани. – 2005. – № 4; Игнаткина Л.С. Огонь, вода и пожарные // Нефтяник Юга. – 2007. – № 16.

³ Летопись пожарной охраны Краснодарского края (1795–2000 гг.) / Составители И.А. Журавлев, С.А. Воронина, А.В. Осташевский. – Краснодар, 2001.

⁴ Очерки истории органов внутренних дел Кубани (1793–1917 гг.) / Под ред. В.Н. Ратушняка. – Краснодар, 2002.

– процесс зарождение пожарной охраны на Руси начинается при Иване III, когда принимаются первые нормативные акты в сфере пожарной безопасности и берет свое начало служба пожаротушения. Если древнерусские правовые акты («Русская Правда», «Псковская судная грамота», «Судебник» 1497 г.) содержали законодательные меры только в отношении поджигателей, то принятые Иваном III инициативы являли собой превентивную систему противопожарной безопасности на Руси, поскольку основной причиной большинства пожаров была беспечность населения при обращении с огнем;

– в период царствования Алексея Михайловича предпринимается попытка упорядочения профилактических противопожарных мер. Если «Соборное Уложение» 1649 г., в числе прочих, содержало нормы, регламентирующие правила обращения с огнем и вводило уголовную ответственность за поджоги, устанавливая различие между неосторожным обращением с огнем и умышленным поджогом, то «Наказ о Градском благочинии» повторял, в основном, все меры относительно правил отопления, принятые ранее. Однако в нем были заложены и новые положения, впервые устанавливающие правила для должностных лиц пожарной команды, ответственных за пожарную безопасность;

– совершенствование мер пожарной профилактики и организации пожарной охраны были связаны с указами Петра I и учреждением полиции, в задачи которой входили, в числе других, профилактика и обеспечение пожарной безопасности. В екатерининскую эпоху произошли значительные изменения в организации пожарной охраны: помимо учреждения Пожарных контор, были законодательно урегулированы вопросы организационно-правового характера. К концу XVIII в. сложилась достаточно стройная иерархия пожарной службы, однако главным недостатком ее организации оставалось отсутствие профессиональных пожарных команд;

– с учреждением Министерства внутренних дел в начале XIX в. пожарная охрана принимает более масштабный и планомерный характер, начинается процесс создания профессиональных подразделений по борьбе с пожарами, входящих в структуру ведомства, осуществляется подготовка специалистов по

техническим средствам пожаротушения для губерний и комплектование штатов пожарных команд в соответствии с местной спецификой. Этапным моментом стало утверждение в 1853 г. «Нормальной таблицы состава пожарной части в городах», которая упорядочила организационную структуру пожарной охраны, в том числе и нормы обеспечения пожарных частей;

– с принятием «Городового Положения» 1870 г., вводится новое городское самоуправление, в сферу главных задач которого относилось и «попечение о пожарной части»: пожарные команды переходят на содержание городской казны, но руководство их действиями по-прежнему остается в ведении полиции. Позднее начинают учреждаться общественные пожарные команды, финансируемые из местного бюджета, полицейским органам уже не подчинявшиеся, а также другие добровольные формирования. К 1917 г. в России сложилась достаточно развитая система противопожарной безопасности, построенная на взаимодействии государственных структур, общественных организаций и населения, направленная на предупреждение и тушение пожаров;

– создание и совершенствование деятельности противопожарных формирований в Черноморском казачьем войске, после переселения на Кубань, являлось важной сферой общественной безопасности, требующей повседневного внимания и участия не только Войсковых властей, но и казаков-переселенцев. В 1802 г. в Екатеринодаре была образована штатная пожарная команда для несения караульно-пожарной службы и оказания помощи населению при пожарах, которая находилась в ведении Полицейской экспедиции, однако пожарными инструментами обеспечена не была. Только в 1825 г., получив технические средства для тушения пожаров, она начинает эффективно осуществлять свои функции. В сельских местностях региона надзор за предупреждением и тушением пожаров осуществляли земские сыскные начальства округов, в ведении которых находились куренные атаманы, вместе с выборными десятскими отвечающие за противопожарную безопасность и организацию пожаротушения во вверенных им станицах;

– быстрый рост населения Кубанской области, образованной в 1860 г., развитие городов и органов гражданского управления к концу 1870-х годов вызвали значительные изменения в пожарной охране региона, в трех городах которого функционировали пожарные команды. В 1879 г. пожарная команда Екатеринодара перешла из ведения полиции в ведение Городской Управы, которая содержала ее на средства города. Одновременно в этот период происходит замена казаков-пожарных на вольнонаемных пожарных служителей под началом брандмейстера, и продолжается процесс совершенствования деятельности специализированной пожарной охраны;

– к концу XIX в. власти Кубанской области принимают деятельные меры для укрепления пожарной охраны в сельских местностях: осуществляется контроль за соблюдением «Положения об общественном управлении станиц казачьих войск» 1891 г.; проводится надзор за исполнением «Пожарного Устава» атаманам отделов, станиц, хуторов; объявляются правила профилактики и тушения пожаров в казенных, войсковых и частных лесах, и т.п. Однако тушением пожаров по-прежнему занимаются общественные сельские формирования;

– в начале XX в. увеличивается штатная численность пожарной команды Екатеринодара, а с ней – и ее содержание, учреждаются еще два отделения в отдаленных районах города. В этот период наблюдается тенденция к снижению числа пожаров вплоть до революций 1917 г. и Гражданской войны, когда эти показатели резко повысились в связи с проведением военных действий. С приходом Советской власти на Кубань берет отсчет новая эпоха в развитии пожарной службы региона на основе заложенных узаконений и традиций.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные выводы и положения, а также архивные материалы, впервые вводимые в научный оборот, в определенной мере развивают и дополняют раздел историко-правовой науки исследуемого периода.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что собранные и проанализированные материалы исследования могут представлять несомненный интерес для сотрудников Государственной противопожарной службы

МЧС России в плане совершенствования их нормативно-правовой базы и практической деятельности. Помимо этого, материалы исследования могут быть использованы преподавателями и студентами юридических факультетов и вузов при преподавании и изучении истории государства и права, правоохранительных органов и других дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в публикациях по теме диссертации и выступлениях диссертанта на научно-практических конференциях.

Структура диссертации определена с учетом характера и специфики темы, а также степени научной разработанности затрагиваемых в ней проблем. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих по два параграфа, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяются объект, предмет, хронологические рамки исследования, ставятся цели и задачи работы, выясняется степень изученности темы, определяется круг источников, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

В **первой главе** «Становление и развитие пожарной охраны в Российской империи» рассматриваются эволюция государственных институтов, осуществляющих деятельность в сфере пожарной безопасности, предпосылки к учреждению специализированных пожарных команд в системе МВД, нормативно-правовая база и организационные основы их деятельности вплоть до 1917 г.

В **параграфе первом** «Ретроспективный анализ состояния борьбы с пожарами в Русском государстве к концу XVIII в.» рассматриваются проблемы пожарной безопасности и анализируется состояние борьбы с пожарами в государстве в указанное время.

Первоначально тушение пожаров на Руси осуществлялось как взаимная помощь: при известии о пожаре люди бежали со своим немудреным хозяйст-

венным инвентарем к месту бедствия и вступали в посильную борьбу со стихией. Однако из-за отсутствия специально приспособленных технических средств и единого руководства, не обученная приемам тушения неорганизованная масса людей была не в силах эффективно бороться с огнем. Низкий уровень общественной организации и технико-инновационного процесса оказывали негативное влияние на катастрофические последствия возникавших пожаров. Не было единой структуры, которая могла бы бороться с огнем, поэтому по мере развития и укрепления государственности предпринимались попытки изменить сложившееся положение. Результатом явилось принятие правовых актов, которыми государство хотело оказать влияние на обстановку с пожарами, соблюдение населением мер предосторожности обращения с огнем. В частности, стала вводиться ответственность за поджоги, небрежное обращение с огнем. Первое упоминание об этом содержится в «Русской Правдой», где устанавливалось, что поджигатель и члены его семьи за содеянное обращались в рабство, а их имущество шло в казну. Новый вид наказания – лишение жизни, – появился в «Псковской судной грамоте» XV в., а Судебник 1497 г. продолжил традицию предшествующих законов: «зажигальнику... живота не дати, казнити его смертною казнью».

Если древнерусские правовые акты содержали законодательные меры только в отношении поджигателей, то предпринятые Иваном III инициативы являли собой превентивную систему противопожарной безопасности на Руси, поскольку основной причиной большинства пожаров была беспечность населения при обращении с огнем. Впервые появляются своеобразные контрольно-пропускные пункты («решетки» и «рогатки») с соответствующим персоналом, перед которыми стояла специальная задача – профилактика пожаров и недопущение умышленных поджогов. Однако и решеточных приказчиков, и сторожей при рогатках нельзя отнести к профессиональным пожарным – это были обывательские формирования, несшие повинность, а, следовательно, не знавшие глубоко специфику противопожарной деятельности. Главным способом

борьбы с огнем были снос ближайших к очагу пожара строений и попытка залить его водой.

В первой половине XVI в., для «сбережения от огня», Москва была разделена на 12, а затем на 17 участков. На каждом из них был начальником «объезжий голова», в слободах на защиту от огня вставляли «братские дворы». Земский приказ с «черного люда» взимал подати на содержание 100 человек «ярыжных», которые, кроме тушения пожаров, занимались благоустройством города. Позднее их штат увеличился до 200 человек, и они перешли на содержание государства. В летнее время, когда пожаров становилось больше, Земский приказ нанимал еще до 100 человек. В их распоряжении были водоливные трубы, бочки, щиты из луба, ведра и прочее имущество, выделяемое казной. Впервые начинают дежурить до 20 извозчиков при конном обозе, готовых по первому набатному звону доставить «ярыжных» с огнегасительными «приборами» и инструментами к месту пожара. Помимо этого, в 1550 г. было образовано стрелецкое войско, в круг задач которого входило и оказание помощи «ярыжным» при тушении пожаров. Таким образом, впервые в Русском государстве для борьбы с огнем стали использоваться регулярные воинские подразделения. Высокий организационный уровень стрелецкого войска, несомненно, приносил эффект в борьбе с пожарами, но, тем не менее, проблемы пожарной безопасности не разрешал, поскольку пожаротушение являлось для него не главной, второстепенной функцией.

Новым этапом в пожарном деле государства стала попытка упорядочения профилактических противопожарных мер, предпринятая царем Алексеем Михайловичем, который заложил организационно-правовые основы деятельности пожарной охраны не только в Москве, но и в России. «Соборное Уложение» 1649 г. содержало нормы, регламентирующие правила обращения с огнем и вводило уголовную ответственность за поджоги, устанавливая различие между неосторожным обращением с огнем и умышленным поджогом. Обнародованный 30 апреля 1649 г. «Наказ о Градском благочинии» содержал обязательные для всех правила предупреждения пожаров и устанавливал противопожарную

службу в Москве и других городах, причем имели место отдельные признаки, присущие профессиональной пожарной охране: постоянный руководящий состав, наличие специально-технических противопожарных средств, наделение правом наказания жителей, нарушивших правила обращения с огнем и т.д. Вместе с тем, это была еще далеко не специализированная служба, поскольку комплектовалась она из числа обывателей (один человек на десять дворов). Основные положения Наказа отражались и в последующих указах Алексея Михайловича.

Новое развитие пожарное дело получило в эпоху преобразований Петра I. Уже первые его указы свидетельствуют о внимании к противопожарному благоустройству России: «Летом в городах печей в избах и мыльных банях не топить, а иметь надворные печи в отдалении от строений». Он дает толчок развитию превентивных мер по предупреждению и профилактике пожаров. Особенно пристальное внимание Петр I уделял каменному строительству, при нем оно стало обязательным. В 1718 г. он учреждает в С.-Петербурге полицию, главными задачами которой стали борьба с уголовной преступностью и охрана общественного порядка, обеспечение санитарной и пожарной безопасности. Сфера последовательной деятельности Петра I в области организации пожарной службы не ограничивалась С.-Петербургом. После ликвидации стрелецкого войска в 1698 г., эстафету противопожарной защиты в Москве царь передает в 1702 г. регулярным армейским частям, а в 1722 г. разработал Инструкцию московскому обер-полицмейстеру, в которой, помимо мер общественного порядка и борьбы с уголовной преступностью, перечислялись предупредительные меры против пожаров. Меры пожарной профилактики и организация пожарного дела в России, заложенные царем-реформатором, надолго его пережили и с теми или иными вариациями законодательно подтверждались.

В эпоху царствования Екатерины II, наряду со значительными изменениями в организации пожарной охраны, продолжали приниматься меры по предупреждению пожаров и ограничению их распространения. Помимо Петербурга, в Москве и ряде крупных городов в составе полиции были учрежде-

ны Пожарные конторы и введен «штат чинов при пожарных инструментах» с брандмайором во главе, а, например, в Харькове – во главе с атаманом. Начинают организационно оформляться специализированные пожарные команды не только в обеих столицах, но и в других городах России. Однако они еще не стали профессиональными, поскольку комплектовались из обывателей (кроме руководящих чинов).

При Павле I предпринимаются дальнейшие шаги к совершенствованию пожарной службы в С.-Петербурге, Москве и губерниях. Учреждение Пожарных экспедиций при полиции хотя и внесло изменения в пожарной охране, но они представляли собой все же административно-контрольный орган: обязанности по тушению пожаров по-прежнему возлагались на жителей, для которых несение пожарной повинности представляло определенную трудность. Помимо этого, отсутствие профессиональных навыков и умений в пожарном деле у обывателей процесс пожаротушения не оптимизировал. Власти все отчетливее понимали необходимость кардинального реформирования в сфере организации и управления противопожарной службы, основу которой должны были составлять специалисты своего дела, обученные ему профессионально. И такой процесс начался в начале XIX в. с учреждением Министерства внутренних дел в числе прочих министерств, в ведение которого были передана организация всего пожарного дела в Российской империи.

Во **втором параграфе** «Учреждение и функционирование профессиональной противопожарной службы России, её организация и правовая регламентация» исследуются вопросы совершенствования пожарной охраны путем образования профессиональных пожарных команд в структуре полицейского ведомства.

С образованием МВД в 1802 г. пожарная охрана была сосредоточена в Департаменте внутренних дел, состоящим из четырех экспедиций. Полицией управляла Вторая экспедиция, а ее Второе отделение ведало городской полицией и пожарными командами. В Петербурге и Москве во главе полиции стояли обер-полицмейстеры, под непосредственным началом которых находились

Управы благочиния. Подобные учреждения находились и в губернских городах. В их задачи входило, помимо других, централизованное управление пожарной охраной. Непосредственно борьбу с огнем вели пожарные команды, которые имелись при полицейских частях. С этого времени защита от пожаров принимает более масштабный и планомерный характер. Начинается создание профессиональных подразделений по борьбе с пожарами сначала в Петербурге и Москве, а затем в других городах Российской империи.

Непродолжительное время (период 1810–1819 гг.) пожарная служба входила в Министерство полиции, к сфере деятельности которого было отнесено «охранение внутренней безопасности» государства, т.е. исключительно полицейская составляющая; за МВД сохранялись все остальные функции, к полиции не относящиеся.

В 1830-е годы повышается уровень ответственности местных властей за состояние пожарной охраны в губерниях. «Общим наказом гражданским Губернаторам» 1837 г. на губернаторов возлагалось «устройство пожарной части не только в городах губернских, уездных и заштатных, но и в самих селениях»; обеспечение противопожарной безопасности «как внутри жилищ, так и вне оных, а равно и в лесах и на водах», причем во время пожаров «действовали бы соответствующим каждому случаю образом как пожарные команды и другие полицейские чиновники и служители, так и сами обязанные к тому обыватели»; «преследование и предание суду тех, кои окажутся виновными в умышленном поджоге», а также снабжение пожарным инструментом. Одновременно был утвержден и «Наказ чинам и служителям земской полиции», где регламентировались обязанности становых приставов в противопожарной сфере.

Этапным моментом развития пожарной охраны России середины XIX в. стало утверждение в 1853 г. «Нормальной таблицы составу пожарной части в городах», которая упорядочила организационную структуру пожарной охраны, в том числе нормы обеспечения пожарных частей для городов. Все они, кроме обеих столиц, по числу жителей были разделены на семь «классов» (разрядов):

к первому относились города с населением до 2 тыс. «жителей обоего пола», а к седьмому – от 25 до 30 тыс. человек. Каждому разряду соответствовал штат пожарной команды – от 5 до 75 чинов: брандмейстер, унтер-брандмейстеры (старшие и младшие), рядовые. Помимо этого, в зависимости от разряда города, предусматривалось определенное количество пожарного инвентаря. В соответствии с Табелем впервые штатный состав пожарных команд с соответствующими инструментами стал определяться не по «Высочайшему повелению», а в зависимости от численности населения городов, что являлось прогрессивным шагом в организации пожарного дела в стране. Если в 1853 г. были утверждены штаты пожарных команд в 461 городе, то к 1856 г. завершилось утверждение их по всей Российской империи. Комплектование команд от военного ведомства продолжалось до 1873 г., когда в связи с введением в России всеобщей воинской повинности с 1874 г., пожарных стали набирать по вольному найму, освобождая от службы в армии. В соответствии с утвержденными штатами, МВД выделило средства на приобретение и ремонт пожарной техники для каждого разряда. С этого времени можно говорить о деятельности фактически профессиональных пожарных команд.

С принятием в 1870 г. «Городового Положения», вводилось новое городское самоуправление – городское избирательное собрание, городская дума и городская управа во главе с городским головой. К кругу главных направлений деятельности местного самоуправления, относилось и «попечение о пожарной части». Пожарные команды переходили на содержание городской казны, но руководство их действиями по-прежнему оставалось в ведении полиции.

Скудность городских бюджетов, недостаточных для содержания пожарной команды, заставили власти принимать неординарные решения. Начиная с 1860-х годов легитимное право на жизнь получили и общественные пожарные формирования, но под руководством профессионального пожарного – брандмейстера, который подчинялся органам местного самоуправления. Полиция же при пожарах осуществляла исключительно охрану общественного порядка, потеряв подчинение над брандмейстером с его командой.

Большую роль в развитии пожарной охраны сыграло «Российское пожарное общество» (с 1901 г. – «Императорское Российское пожарное общество»), образованное 14 июня 1892 г. В его задачи входило «изыскание, развитие мер предупреждения и пресечения пожарных бедствий», помощь пожарным и лицам, пострадавшим от пожаров, улучшение противопожарного водоснабжения, издание пожарно-технической литературы, проведение съездов, выставок, конгрессов. Основными источниками финансирования Совета Общества и сети местных добровольных пожарных организаций являлись разовые взносы почетных членов, страховых компаний, денежные лотереи, продажа пожарной техники, трубоочистные работы и др. 27 июня 1897 г. был утвержден Устав «Всероссийского Общества взаимопомощи пожарных деятелей» под названием «Общество Голубого Креста», учредителем которого стал Главный Совет «Российского пожарного общества». Вновь учрежденное Общество ставило следующие цели: «1) обеспечивать пожарным и их семьям известное вознаграждение за последствия несчастных с ними случаев, происшедших во время исполнения ими обязанностей пожарной службы; 2) оказывать материальную помощь пожарным и их семьям, если потеря трудоспособности или смерть произошли хотя бы и не от несчастного случая, но во время исполнения ими пожарной службы, и 3) оказывать содействие пожарным деятелям из числа членов кассы по застрахованию их от несчастных случаев в страховых учреждениях».

К концу XIX в., после ряда организационных мероприятий и нормативного урегулирования, сложилась типовая структура пожарной команды, состоявшей из отрядов водоснабжения, трубного, лестничного, топорного и охранительного; установилась должностная и профессиональная специализация пожарных, в числе которых были топорники, факельщики, лазальщики и т.д. В крупных городах пожарная служба разделялась на части, обслуживающие тот или иной район (часть) города. Отдельные части возглавлялись брандмейстерами, а вся пожарная служба города – брандмайором. Пожарные команды делились на постоянные при полиции и вольные (общественные) при органах

местного самоуправления. Получили свое развитие добровольные пожарные дружины, особенно на периферии, в сельской местности.

Начало XX в. ознаменовалось модернизацией технических средств в сфере пожарной охраны. Города разрастались, архитектурно обустроивались новыми высотными зданиями, население увеличивалось и т.д. Остро возник вопрос об оснащении пожарных команд новейшими техническими разработками безотлагательно. История российского пожарного автомобиля берет свое начало 10 июня 1904 г., когда фирма «Фрезе и К°» по заказу Петербургской пожарной охраны построила простой пожарный автомобиль – линейку на 10 человек – и передала его в Александро-Невскую часть. К 1916 г. по всей России насчитывалось 11 пожарных автомобилей (в Германии к 1913 г. – 313), да и то лишь в крупных городах, где имелись мощные улицы для быстрого подъезда к месту пожара. В рассматриваемое время Россия остро ощущала нехватку специально подготовленных кадров в системе пожарной охраны. В этой связи, 5 октября 1906 г. в Петербурге было образовано единственное в Российской империи пожарно-техническое учебное заведение – Курсы пожарных техников, организованные Петербургским городским общественным управлением и существовавшим на его средства. Курсы имели в своем составе образцовую пожарную команду, учебные классы, казармы курсантов, химическую лабораторию, библиотеку, столярную и кузнечную учебные мастерские. В течение двух лет курсанты изучали специальные и общеобразовательные дисциплины (математику, электротехнику, химию, механику и др.). В других странах мира в то время таких учебных заведений не было.

В 1913 г. правительство России сочло необходимым разработать новый Пожарный устав. К 1914 г. комиссией было представлено два проекта – «О пожарном уставе» и об изменениях некоторых норм Уложения о наказаниях, относящихся к борьбе с пожарами и поджогами. Однако дальнейшая работа была прервана начавшейся Первой мировой войной и революциями.

Во **второй главе** «Эволюция системы пожарной безопасности на Кубани в конце XVIII – начале XX вв.» рассматривается и анализируется функционирование региональных органов пожарной охраны.

В **параграфе первом** «Зарождение пожарного дела в Черномории» исследуется процесс организационно-правового строительства пожарной охраны в Черноморском казачьем войске.

После переселения Черноморского казачьего войска в 1792–1793 гг. на Кубань и принятием в 1794 г. «Порядка общей пользы», регламентирующего управление, расселение и землепользование в войске, а также утверждения «Наставлений из войскового Черноморского правительства», регулирующих деятельность окружных правлений, в числе прочего отвечающих и за борьбу с пожарами в своем округе, начинается процесс организации пожарной охраны в Черномории. Строительство Екатеринодара и расселение в нем казаков в пожароопасных жилых постройках, приводило к многочисленным пожарам, первое упоминание о которых относится к 1795 г.

В 1801 г. Войсковая канцелярия учредила шесть экспедиций, одна из которых – Полицейская – отвечала за охрану общественного порядка в городе, в том числе и пожарную безопасность, в ведении которой находилась полицейская команда из казаков. В 1802 г. в Екатеринодаре была образована штатная пожарная команда в составе урядника и 30-ти казаков для несения караульно-пожарной службы и оказания помощи населению при пожарах. Она находилась в ведении Полицейской экспедиции, однако никаких пожарных инструментов не имела. Только в 1825 г., получив необходимые средства пожаротушения, команда начинает организованную деятельность в сфере пожарной охраны, а в 1827 г. согласно «Положению об управлении Черноморского войска» она перешла в ведение полицмейстера Екатеринодара.

Поскольку пожары продолжали иметь место не только в городе, но и в сельской местности, в 1824 г. последовало распоряжение Войсковой канцелярии о проверке содержания пожарного инструмента. Сельским полициям предписывалось принять все возможные противопожарные меры и осуществ-

лять проверку их исполнения каждую неделю, подтверждалась обязательность наличия в селениях пожарного инструмента, количество которого зависело от числа местных обывателей. Помимо этого, был установлен необходимый минимум инструментов при сельских полициях. В 1830 г. Войсковая канцелярия утвердила «Правила для куренных управлений, учрежденных сообразно Высочайшему положению, как должны поступать в отправлении должностей куренные атаманы и судьи с Войсковыми жителями», основанные на «Положении об управлении Черноморского войска» от 26 апреля 1827 г. Главная роль в предупреждении пожаров отводилась десятским, который выбирались из числа местных жителей, для осуществления контроля за пожарной безопасностью. В свою очередь, куренные управления обеспечивали пожарным инструментом жителей в случае пожара.

В 1830–1840-х годов совершенствуется материально-техническая и правовая база пожарных, в Екатеринодаре увеличивается их штат. Наблюдается тенденция к снижению количества пожаров в регионе.

Скромный бюджет Черноморского казачьего войска не позволял изыскивать материальные средства на приобретение противопожарных инструментов в полном объеме и подготовку пожарных специалистов в Москве, однако, тем не менее, к концу 1850-х годов в регионе функционировали две городские пожарные команды (Екатеринодарская и Ейская) со всем необходимым пожарным инвентарем и строениями, а в станицах, в случае необходимости, комплектовались пожарные команды или из числа полицейских служителей, или из числа местных жителей, при обязательном наличии нехитрых огнегасительных средств.

Во **втором параграфе** «Реформирование пожарной охраны в Кубанской области» рассматриваются вопросы реорганизации и деятельности пожарной охраны во вновь учрежденном Кубанском казачьем войске на территории образованной Кубанской области.

После образования в 1860 г. Кубанского казачьего войска, сформированного из Черноморского казачьего войска и шести бригад Кавказского Линей-

ного казачьего войска, и учреждения Кубанской области, идет процесс разработки административных реформ для Кубанского казачьего войска, тесно связанный с общероссийскими реформами в отношении всего казачества. Продолжается реформирование в сфере пожарной охраны. После утверждения «Правил для заселения и управления города Екатеринодара Кубанского казачьего войска» 1867 г., находящийся в Екатеринодаре войсковой пожарной инструмент перешел в ведение Городской Думы. Брандмейстер и нижние чины пожарной команды назначались по распоряжению начальника Кубанской области из казаков Кубанского казачьего войска «до истечения 10-летнего срока со дня утверждения сего», т.е. Правил. Штат команды устанавливался начальником области и по истечении трех лет должен был представляться на «усмотрение Наместника Кавказского». Во избежание частой смены казаков-пожарных, препятствовавшей приобретению ими навыка, «необходимого по роду их служебной обязанности», назначение казаков в пожарную команду производилось на три года. Однако содержание пожарной команды оказалось не под силу скудным средствам городского бюджета, в силу чего в 1868 г. был введен подымного сбора в размере 25 коп. в год с каждой дымовой трубы. Такие вынужденные меры городских властей позволили значительно модернизировать пожарно-технические средства. К началу 1870-х годов в Кубанской области функционировали три городские пожарные команды – в Екатеринодаре, Есике и Майкопе.

Если пожарная охрана в городах была организована вполне удовлетворительно, то в сельских поселениях ее организация зависела от станичного атамана. Так, «Положением об общественном управлении в казачьих войсках» 1870 г., на станичного атамана возлагались административно-полицейские, хозяйственные и судебные функции, в частности, «по делам полицейским станичный атаман в пределах своего ведомства обязан: ...д). распоряжаться в чрезвычайных случаях, как, например, при пожарах...».

Специально сформированных пожарных команд в станицах Кубани не имелось; из станичных сумм отпускались средства для приобретения пожар-

ных инструментов, причем дорогостоящие огнегасительные средства большинству станций было не по карману – их имели только зажиточные станции. По этим причинам сигнал о пожаре заставлял станичников бросать все дела и бежать на тушение, в противном случае могло сгореть все поселение.

Быстрый рост населения Кубанской области, развитие городов и органов гражданского управления к концу 1870-х годов вызвали значительные изменения и в пожарной охране. Инициатива в реформировании пожарной команды Екатеринодара исходила из Городской Думы, поскольку в 1877 г. истек срок назначения казаков в пожарную команду города. Признавая для себя обременительным содержание команды с прежним штатом, а также «в виду скудных средств в городе», 17 июля 1876 г. Дума возбудила ходатайство перед Кавказским Наместником о продлении срока назначения казаков в пожарную команду еще на 10 лет. Однако Наместник просьбу удовлетворил частично: он согласился продлить существующий порядок на 3 года с тем, чтобы в течение этого времени наряд казаков в команду был вовсе отменен – каждый год 1/3 казаков-пожарных должна была заменяться вольнонаемными. Полная замена казаков вольнонаемными пожарными служителями предполагалась к 1879 г., хотя уже с 1878 г. начался переход на такое комплектование.

Перевод Екатеринодарской пожарной команды на комплектование штата вольнонаемными пожарными служителями побудил Городскую Думу полностью подчинить своему ведению организацию пожарной охраны города. Для муниципального самоуправления, не имевшего права административного вмешательства в сферу деятельности пожарной команды, было крайне неудобно содержать команду, находившуюся в ведении полиции. В связи с этим Дума в 1879 г. образовала специальную «подготовительную Комиссию», которая разработала и представила проект Положения «Об устройстве в Екатеринодаре общественной пожарной команды», которое было утверждено Кавказским Наместником. В период с 1879 по 1882 гг. происходит реформирование всего существующего в Екатеринодаре пожарного дела: смена системы внутренней организации (с военной – на гражданскую, с городской – на общественную);

смена ведомств: военно-полицейского – на общественное городское управление; смена казаков-пожарных – на вольнонаемных пожарных служителей. Зарождается общественная городская пожарная команда с сокращенным штатом в 21 человек. Строятся новые здания, новый обоз, пополняется техническое оборудование, покупаются лошади, сбруя.

Кубанское областное правление принимало деятельные меры для укрепления пожарной охраны – осуществлялся контроль за соблюдением «Положения об общественном управлении станиц казачьих войск» от 3 июня 1891 г., циркулярно рассылались инструкции и распоряжения об исполнении «Пожарного Устава» атаманам отделов, станиц и хуторов, объявлялись правила тушения пожаров в казенных, войсковых и частных лесах и т.д. В декабре 1892 г. была утверждена «Инструкция в руководство станичным и хуторским обществам Кубанского казачьего войска и должностным в сих обществах лицам», которая предписывала меры пожарной безопасности и тушение пожаров не только атаманам соответствующих сельских поселений, но и их жителям.

В начале XX в. увеличивается штатная численность пожарной команды Екатеринодара, а с ней – и ее содержание, учреждаются еще два отделения в отдаленных районах города. В этот период наблюдается тенденция к снижению числа пожаров вплоть до революций 1917 г. и Гражданской войны, когда эти показатели резко повысились, что вполне объяснимо. С приходом Советской власти на Кубань началась новая эпоха в развитии пожарной службы региона на основе заложенных узаконений и традиций.

В заключении подводятся итоги исследования, делаются обобщения и выводы по работе.

Основные положения диссертации изложены в следующих работах:

Статьи в ведущих рецензируемых государственных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.

1. Зарождение пожарного дела в Черномории //Общество и право. № 4 (32). 2010. – 0,35 п.л.

Иные публикации.

2. Дореволюционная историография пожарной охраны Российской империи.//Правовой порядок: актуальные проблемы развития государственно-правовых институтов. М.: Вузовская книга. 2010. – 0,25 п.л.
3. Историография дореволюционной пожарной охраны Кубани.// Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе. 8-я Всероссийская научно-практическая конференция. Новороссийск, 2010. – 0,15 п.л.
4. Становление и развитие пожарной охраны в дореволюционной России.// Социально-гуманитарный вестник Юга России. № 7/1.2010 – 0,15 п.л.
5. «Пожарные» и «пожарники»: вопросы терминологии// Правовой порядок: актуальные проблемы развития государственно-правовых институтов. М.: Вузовская книга. 2010. . – 0,2 п.л.

