
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

СОЗДАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Р.В. Назаров.

Дальневосточный региональный центр МЧС России.

**А.А. Грешных, кандидат юридических наук, доктор педагогических наук,
профессор.**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрен процесс создания юрисконсультской части в системе обеспечения пожарной безопасности Российской империи в период проведения буржуазных реформ 60–70-х гг. XIX века и ее профессиональной деятельности в этот период времени. Освещено реформирование юридической службы в период революционного движения и установления жесткого полицейского режима в стране в 80-е гг. XIX века.

Ключевые слова: история юридической службы второй половины XIX века, правовое сопровождение деятельности пожарной охраны

THE CREATION OF THE LEGAL SERVICE OF THE FIRE SAFETY SUPPORT OF RUSSIA IN THE SECOND PART OF THE XIX-TH CENTURY

R.V. Nazarov. Far East Regional center of EMERCOM of Russia.

A.A. Greshnih. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The process of creation of the legal service within the fire safety support system the Russian Empire is regarded. And its professional activity is also concerned. It was been carrying out during the period of bourgeois reforms of 60–70-s of the XIX-th century. The reform of the legal service in the times of the revolutionary movement increase and the establishment of the rigid police regime in the country in 80-s of the XIX-th century is considered.

Key words: history of the legal service of the second part of the XIX-th century, legal support of the fire protection activity

В условиях вероятного реформирования системы государственной противопожарной службы России [1–3], юридические подразделения МЧС России призваны обеспечить возложенные на них задачи по комплексной и всесторонней реализации государственных инициатив в сфере борьбы с пожарами, одновременно гарантировав стабильность деятельности всей системы, направленной на предотвращение пожаров в стране на существующем высоком профессиональном уровне.

Между тем, успешное проведение реформы системы обеспечения пожарной безопасности в современной России нельзя представить без учета исторического опыта создания как самой системы государственной противопожарной службы, так и юридических подразделений, призванных защищать интересы этой системы.

Предпосылки создания юридической службы системы обеспечения пожарной безопасности появляются в начале XVIII в. с введением в Военном ведомстве должностей юристов-аудиторов и участия войск при тушении пожаров. Затем, на протяжении ста пятидесяти лет, в правовом сопровождении деятельности пожарной охраны принимали участие различные государственные органы и отдельные должностные лица Российской империи, что и выявило необходимость защиты интересов системы обеспечения пожарной безопасности страны силами ведомства, в состав которого входит пожарная охрана, и созданию самостоятельной юридической службы.

Решающее значение для создания юридической службы сыграла реформа судебной системы Империи. 29 сентября 1862 г. Александр II повелел для разработки проекта судебной реформы в России создать специальную комиссию и образовать ее из чиновников Государственной канцелярии и других лиц, преимущественно юристов [4]. В виду отсутствия юрисконсультов в системе Министерства внутренних дел, в комиссию были включены вице-директор Медицинского департамента статский советник Николай Игнатьевич Розов (для участия в суждениях касающейся судебной медицины) и состоящий при министерстве Митрофан Иванович Зарудный (бывший член от Правительства в Мировых съездах Екатеринославской губернии). Комиссия была разделена на три составляющие: отделение уголовное, отделение судоустройства и гражданское отделение, в котором председательствовал М.И. Зарудный.

Долгая подготовительная работа по созданию нового облика российского судопроизводства ознаменовалась подписанием 20 ноября 1864 г. судебных установлений [5].

Большая часть требований казенных управлений относительно вознаграждения ущербов в казенных имуществах потеряли значение бесспорных по договорам с казной, частные лица были наделены правом обжалования распоряжений государственных должностных лиц в суде. Такое преобразование судопроизводства сделали, по большей части, неприемлемыми те способы защиты, которыми каждое министерство пользовалось до сих пор в вопросах обеспечения сохранности закрепленной собственности, предупреждения ущербов и разъяснению судам значений подчиненных им управлений в случае привлечения их к какой-либо ответственности.

Поэтому одновременно с подготовкой новых судебных уставов Министерством юстиции в 1864 г. проводится работа по учреждению в министерствах юридических консультаций [4].

После введения судебных уставов Министерством Императорского двора в 1866 г. создается специальный комитет [6] по рассмотрению вопросов относительно судебной защиты дел, сопряженных с интересами казны и вообще административных установлений. Комитетом разрабатывается вопрос о введении в министерствах новых юрисконсультских должностей.

31 января 1866 г. Комитетом при министре Императорского двора были подготовлены подробные соображения о необходимости введения юрисконсультских должностей и направлены для рассмотрения в Государственный совет [7]. Но Государственный совет не признал возможным утвердить это представление, впредь до рассмотрения его в законодательном порядке.

По мнению должностных лиц комитета [6], принимавших участие в работе, штат юрисконсультов не должен был быть одинаковым для всех министерств, и важна была согласованность с делами и потребностями каждого министерства в особенности. Решение о введении юрисконсультских должностей, их количестве для защиты интересов в судах должно было приниматься самостоятельно каждым министерством в отдельности.

И такое решение о необходимости наличия в Министерстве внутренних дел, в чьем ведении находилась пожарная охрана, юрисконсультской части действующим министром МВД Российской империи Петром Александровичем Валуевым в тот период времени было принято.

14 февраля 1866 г. в адрес Департамента законов Государственного совета Российской империи направляется представление Министра внутренних дел об учреждении при Министерстве юрисконсультской части [8].

В обоснование необходимости введения юрисконсультской части при Министерстве в представлении говорится о том, что «в некоторых ведомствах давно уже признано полезным иметь при центральных управлениях должностное лицо специально знакомое по своим юридическим познаниям и практике с судебной частью. Для этой цели ранее были учреждены юрисконсульты при министерствах: Императорского двора, Военном, Морском, при Обер-прокуроре Священного синода и Государственном банке. Но в виду совершающихся реформ по разным отраслям государственного управления и законодательства, а в особенности в предстоящем ожидании вступления в законную силу судебных уставов, учреждение юрисконсультов оказывается ныне существенно необходимым и для МВД».

В представлении отдельно подчеркивается значимость юридических должностей – «хотя все эти обязанности (кроме последней – защиты состязательным порядком интересов администраций) могли бы, по-видимому, исполняться в департаментах министерства, но чрезвычайная сложность и юридическая специальность дел по частям законодательной и судебной, необходимость соблюдения в них единства распоряжений и мероприятий и, наконец, что всего важнее, предстоящая в новых уставах защита состязательным порядком интересов администрации, положительно указывают на безотлагательную потребность учреждения при Министерстве внутренних дел юрисконсульты, как специалиста в делах законодательных и посредствующего органа между администрацией министерства и судебной властью».

Несмотря на то, что Государственный совет отказался самостоятельно утверждать юрисконсультские части в министерствах, решение о создании штатной юрисконсультской части в Министерстве внутренних дел все же принимается 24 июля 1866 г. На его содержание было выделено 3000 рублей из вспомогательного капитала Римско-католического духовенства.

Учрежденной юрисконсультской части стали отписываться на рассмотрение все документы, приходившие из Министерства юстиции в адрес Министерства внутренних дел [9]. Однако единства и системности в рассматриваемых юрисконсультском вопросах в этот период времени не наблюдалось.

В период с 1866 по 1867 г. членом Совета министров действительным статским советником Кितिцыным Павлом Трофимовичем, исполнявшим обязанности юрисконсульты Министерства внутренних дел, и его помощниками [10], принималось участие в рассмотрении многих вопросов, среди которых основное место занимала переписка по вновь введенному порядку судопроизводства [11–13].

Из рассмотренных юрисконсультском вопросов в тот период времени можно сделать вывод о его участии и в законопроектной работе министерства (подготовка некоторых изменений в действующие законы относительно описи, оценки и публичной продажи недвижимых имений, находящихся в западных губерниях; подготовка предложений в законодательство об отделении собственно законов от постановлений административных), и в договорной работе (определение предмета залога по договорам с казной), и даже в международной (рассмотрение порядка приведения к присяге подданных Великобритании в России) [14].

С самого начала существования юрисконсультской части в системе Министерства внутренних дел на нее были возложены задачи по обеспечению законности, в том числе при тушении пожаров. Так, в 1866 г. П.В. Кितिцыну было отписано на рассмотрение отношение

министра юстиции от 16 июля 1866 г. № 8331. Согласно отношению, полицейские чины не привлекли крестьян, учинивших буйство во время пожара 17 мая 1866 г. в с. Пушкин, к ответственности по уголовному судопроизводству, в связи с чем он просит разобраться, восстановить справедливость и привлечь виновных к ответственности.

Вместе с тем рассмотрение части иных правовых вопросов Министерства внутренних дел остается в ведении иных структурных подразделений ведомства.

Так, на Центральную бухгалтерию возложена обязанность по рассмотрению частных жалоб по казенным претензиям на служащих; на Департамент полиции исполнительной – надзор за правильностью образования губерний, областей, уездов и станов по протестам прокуроров, доносам и частным жалобам; разъяснение законов относительно прав и обязанностей присутственных мест и лиц, по пререканиям разных присутственных мест и подсудности дел, разъяснения о путевом довольствии нижних чинов полицейских и пожарных команд, о штрафах нижним чинам полицейских и пожарных команд по препятствованию к выходу в отставку; рассмотрение жалоб на причинение убытков, переписка по жалобам на распоряжения губернских начальников по исковым делам, переписка о растратах казенных денег губернского управления и подведомственных ему мест и лиц и о мерах взыскания этих денег; на Хозяйственный департамент – принятие мер к взысканию недоимок, вопросы о способах успешного взыскания недоимок, погашения долгов и употребления капиталов, о заведывании страховым капиталом на устройство пожарной части в городах; общие мероприятия в административном и законодательном порядке на счет обеспечения городов и селений в отношении их благоустройства и безопасности от пожаров [15].

2 января 1868 г. утверждено Высочайшее мнение Государственного совета «Об устройстве в некоторых министерствах юрисконсультской части» [16]. Согласно этому нормативному документу, из общей суммы, полагаемой на содержание юрисконсультов в министерствах, были исключены все те выдачи, которые отпускались ведомствам на эти должности ранее и, исчисленную таким образом сумму, начиная с 1868 г., предписано было вносить в подлежащие подразделения смет по разным ведомствам, где существуют уже или учреждаются должности юрисконсультов.

Удостоенных этих должностей министерств было всего семь (Морское, Финансов, Государственных имуществ, Внутренних дел, Императорского двора, Путей сообщения и по ведомству обер-прокурора Синода) [17].

Ввиду известной самостоятельности и служебного положения юрисконсультанта в системе Министерства внутренних дел и в иерархии чинов министерства, его положение было равным с положением директоров департаментов и членов Совета министерства. Звание юрисконсультанта министерства было соединено со званием члена Совета министра. Юрисконсульты определялись по представлению министра и главного управляющего Именным Высочайшим указом, получали содержание наравне с прокурором судебной палаты и считались в одинаковом с ним классе по должности, мундиру и пенсии [18].

Должности юрисконсультанта и его помощников замещали лица, имеющие аттестат университета и других высших учебных заведений об окончании курсов юридических наук или о «выдержании экзамена в сих науках, или же доказавших на службе свои познания по судебной части».

Штат впервые введенной юрисконсультской части министерства внутренних дел был достаточно скромным и состоял из одного юрисконсультанта и одного помощника. Вместе с тем, в распоряжение юрисконсультанта, по распоряжению министра, могли быть назначены для исполнения разных поручений чиновники из состоящих при министерстве.

В 1866 г. при инициировании введения юрисконсультской части в Министерстве внутренних дел указывалось на высокое название должности юрисконсультанта. Так, в представлении министра внутренних дел об учреждении при министерстве юрисконсультской части [8] было указано: «Название юрисконсультанта указывает и на его служебное значение: как специалист по предметам судебным и законодательным, которые

соприкасаются более или менее со всеми составными частями министерства, он обязан – самое главное содействовать всем учреждениям министерства к правильному составлению всяких законодательных предположений, равно успешному направлению дел по судебной части».

Через 12 лет, 15 ноября 1880 г., в условиях установления жесткого полицейского режима в государстве принимается решение об упразднении юрисконсультской части Министерства внутренних дел [19]. Высокое наименование юридических должностей ликвидируют, вместо упраздненных юрисконсультских частей и юрисконсультов в составе Министерства внутренних дел образуется судебный отдел для заведывания по усмотрению министра внутренних дел судебными делами, поступающими на основании существующего порядка, на рассмотрение МВД. Штат Судебного отдела состоял из управляющего отделом, двух делопроизводителей, двух помощников делопроизводителей, и им допускалось нанимать писцов на содержание канцелярских служителей.

Название должности «юрисконсульт» надолго уйдет из штатного расписания Министерства внутренних дел.

В действительности же судебный отдел (с 15 ноября 1880 г. по 11 июля 1881 г. существовал при Департаменте полиции исполнительной, с 11 июля 1881 г. по 18 февраля 1883 г. при Департаменте полиции) – центральный орган дознания по государственным преступлениям. Ведал порядком дознания и его производства; порядком содержания лиц, находящихся под стражей; вопросами разрешения свидания с заключенными, их переписки, о браках ссыльных и т.д. [20].

Исполнение же юрисконсультских обязанностей министру внутренних дел было предложено возложить на одного из чинов министерства.

Самостоятельная структурная деятельность юрисконсультской части в системе обеспечения пожарной безопасности завершила свое недолгое существование. Вплоть до 1917 г. юрисконсультские обязанности в министерстве исполнялись с приставкой «исполняющий обязанности юрисконсульта МВД» и ограничивались, в основном, перепиской по различного рода делам. На фоне общего подъема правовой мысли в России и усиления состава и средств некоторых государственных ведомств [21–23] в системе Министерства внутренних дел шел процесс совершенно обратный, направленный на упразднение юридической службы как правового обеспечивающего подразделения. Начиная с 1893 г. и вплоть до революции в юрисконсультские обязанности было вменено аптекарское дело (проверка, деятельности врачей и провизоров и пр.) [24]. На местах же представительство интересов пожарного дела осуществлялось в большинстве случаев гражданскими поверенными [25], на которых выдавались нотариально заверенные доверенности на право ведения дел и представления интересов [26].

Большинство юрисконсультских обязанностей было распределено по структурным подразделениям министерства и отправлялось ими по мере необходимости. Так, при разработке проекта временных правил об устройстве судебной части в Сибири в 1896 г. правовое сопровождение этой деятельности было возложено на управляющего земского отдела [27].

Вместе с тем нельзя недооценивать значимость 14-летней профессиональной практики юридической службы министерства, которая впервые была создана и объединила в себе большинство функций современных юридических подразделений. Высокое отношение к званию юрисконсульта и рассматриваемые им вопросы указывают на значимость этого института в системе обеспечения пожарной безопасности России в период проведения либеральных реформ в стране.

Литература

1. Доклад по вопросам децентрализации Заместителя председателя Правительства Дмитрия Козака и Заместителя председателя Правительства – полномочного представителя Президента в Северо-Кавказском федеральном округе Александра Хлопонина Президенту

Российской Федерации от 6 дек. 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/13861> (дата обращения: 27.03.12).

2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 22 дек. 2011 г. // Рос. газ. 2011. 23 дек. № 5666.

3. Заседание Государственного совета Российской Федерации от 26 дек. 2011 г. // Рос. газ. 2011. 27 дек. № 5668.

4. О рассмотрении в МВД проекта судебной реформы 24 дек. 1863 г. // Письмо Министерства юстиции в МВД от 16 апр. 1864 г. № 6043 по препровождению отношения СПб Военного генерал-губернатора № 6.301. Письмо особенной канцелярии МВД от 4 июля 1864 г. № 1598 // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 236.

5. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 39. СПб., 1864. № 41475.

6. Письмо Министерства императорского двора от 7 апр. 1866 г. № 424 // РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 15.

7. Письмо МВД от 28 июня 1866 г. № 2363 // РГИА. Ф. 1282. Оп. 233. Д. 15.

8. Представление министра внутренних дел об учреждении при Министерстве юрисконсультской части от 14 фев. 1866 г. № 350 // РГИА. Ф. 1282. Оп. 233. Д. 7.

9. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 23.

10. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 12.

11. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 17.

12. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 22.

13. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 37.

14. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 20.

13. Развернутое письмо 1 стола бухгалтерского отделения Департамента общих дел МВД О штатах центральных учреждений МВД от 8 июля 1867 г. // РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 18.

16. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 43. СПб., 1873. № 45359.

17. Северная почта // Газ. 1868. 6 (18) марта. № 49.

18. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 46. СПб., 1874. № 50178.

19. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 55. СПб., 1884. № 61551.

20. Москальцова Т.Н. История МВД России в правовых актах и научных исследованиях (1802–2002 годы) // Библиографический указатель. М., 2008. С. 35–36.

21. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 9. СПб., 1889. № 5781.

22. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 15. СПб., 1899. № 11344.

23. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 9. СПб., 1899. № 13521.

24. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 35. Л. 37–60.

25. РГИА. Ф. 1354. Оп. 3. Д. 1245.

26. Доверенность Общества Варшавско-Невской железной дороги от 22 июня 1895 г. № 1109, выданная Юрисконсульту Общества присяжному поверенному Андрею Карловичу Вольфу. Варшава. 1895.

27. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 257.