

# ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С НАВОДНЕНИЯМИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII ВЕКЕ – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

**С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент;**

**А.А. Смирнова, кандидат исторических наук;**

**А.А. Аполлонова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены нормативно-правовые акты Российской Империи в сфере борьбы с наводнениями, вошедшие в состав Полного собрания законов Российской Империи. Дана классификация нормативно-правовых актов в сфере борьбы с наводнениями. Рассмотрены требования, предъявляемые к постройкам, подверженным наводнениям, меры и распоряжения в случае угрозы наводнения, порядок компенсаций и льгот пострадавшим от наводнений. Определены основные направления правовой политики государства в сфере обеспечения безопасности от наводнений.

*Ключевые слова:* законодательство Российской Империи, наводнение, правовая политика, чрезвычайная ситуация природного характера

## FEATURES OF LEGAL REGULATION OF FLOOD CONTROL IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XVIII – EARLY XIX CENTURIES

S.B. Nemchenko; A.A. Smirnova; A.A. Apollonova.

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

Considered legal acts of the Russian Empire in the field of flood control, included in the Complete Collection of Laws of the Russian Empire. The classification of legal acts in the field of flood control. The requirements to be met by buildings that are prone to flooding, and disposal measures in the event of a threat of flooding, the order of compensation and benefits for flood victims. The main directions of legal policy of the state in the field of safety from flooding.

*Keywords:* legislation of the Russian Empire, flood, legal policy, natural emergencies

Наводнения в истории человечества всегда являлись губительной силой, разрушающей все на своем пути, беспощадно уничтожая результаты труда и ломая людские жизни и судьбы. Негативные последствия наводнения как чрезвычайной ситуации (ЧС) носят разноплановый характер – экономический, социальный, психологический и т.д., и, таким образом, после столкновения с «водной стихией» человеку сложно восстановить свое положение [1].

Надежным оплотом, поддержкой и гарантией стабильности для граждан в критических моментах выступает государство. Грамотная политика и комплекс своевременных, рациональных мер позволят заблаговременно предупредить экстренную ситуацию, уменьшить риски и сократить ее отрицательные последствия до минимума.

Одним из важнейших элементов борьбы с наводнениями является грамотная правовая политика, определяющая систему мероприятий экстренного реагирования при ЧС природного характера и обеспечивающая права граждан на компенсации при воздействии стихийных бедствий [2].

В Российском государстве XVIII в. – первую половину XIX в. можно смело назвать временем зарождения нормативной базы по регулированию деятельности государства для защиты населения и территорий от ЧС природного характера: наводнений, пожаров, засух

и т.п. Эти первые акты были систематизированы в 30-е гг. XIX в. во Втором отделении Собственной Ее Императорского Величества канцелярии под руководством М.М. Сперанского [3, 4]. Но если по вопросам пожарной безопасности в 30-е гг. XIX в. был издан единый консолидированный акт права – Пожарный устав Российской Империи [5], то разрозненные нормативно-правовые акты в области борьбы с наводнениями были систематизированы только в Полном собрании законов Российской Империи и продолжали иметь локальный характер, то есть их действие не распространялось на всю территорию.

Нормативно-правовые акты по борьбе с наводнениями, систематизированные в Полном собрании законов, можно разделить на три категории:

- законы, содержащие превентивные меры – требования, предъявляемые к постройкам в частях городов и селений, подверженных наводнению;
- законы, отражающие меры непосредственной борьбы с наводнениями – меры и распоряжения в случае угрозы наводнения;
- законы, содержащие меры по оказанию помощи – порядок компенсаций и льгот пострадавшим от наводнений.

Таким образом, уже в XIX в. косвенно прослеживается основополагающая триада МЧС России: «Предотвращение – спасение – помощь».

### **Превентивные меры**

Совокупность правил, предъявляемых к проведению строительства, и требований к уже имеющимся постройкам, были закреплены в законах, изданных еще в начале XVIII в., и действовали вплоть до прихода Советской власти. Некоторые из них корректировались по мере разрастания городов и изменения технологии строительства. Стоит заметить, что они носили локальный характер – будучи подписанными Государем Императором, законы действовали в отдельных городах, например, Санкт-Петербурге и Москве – максимально значимых населенных пунктах и наиболее подверженным наводнениям.

Санкт-Петербург, известный частыми наводнениями из-за особенностей климата и рельефа города (первое наводнение в городе случилось менее чем через три месяца со дня основания Санкт-Петербурга), в определении строительства зданий руководствуется отметками футштока (уровнемера, установленного на водомерном посту) и ординара (нуля, фиксирующего средний многолетний уровень воды в водоемах). Наводнением в Санкт-Петербурге считался подъем воды на три фута (91 см) от ординара [6]. Для Москвы недопустимым являлось «устройство жилых этажей с полами ниже поверхности тротуара, нормальная высота которого определена городским строительным начальством» в тех местах, которые подвержены затоплению. За соблюдением указанных норм в Москве следило городское строительное начальство, в Санкт-Петербурге – Главная полиция.

При этом на должностные лица местной администрации также возлагались определенные законом обязанности: «Удостовериться в возможности и способах предупреждения бедствий, посредством укрепления берегов, устройства плотин, обводных каналов или иным образом».

Несмотря на то, что данные законы носили локальный характер и их действие распространялось на «две столицы» Российской Империи, они легли в основу сводов требований и правил к строительству с учетом местной специфики и накопленного опыта во всех регионах и местностях, подверженных наводнению.

### **Меры непосредственной борьбы с наводнениями**

В XIX в. не существовало какого-либо ведомства, строго занимающегося предотвращением и прямой ликвидацией наводнений, спасением людей и эвакуацией

имущества. Действия при наводнении распределялись между следующими должностными лицами и органами:

- военный Генерал-губернатор (оповещение о бедствии, эвакуация проживающих в подвалах, мобилизация гребенных судов для спасения людей и имущества на водах);
- гражданский Губернатор (руководство действиями городской или земской полиции, распоряжения для спасения людей и эвакуации имущества);
- служители земской полиции (мобилизация населения для взаимодействия и взаимопомощи во время бедствия, сохранения казенного и общественного имущества).

Таким образом, наличествовало взаимодействие органов в рамках единой деятельности по ликвидации наводнения как ЧС, и имелся координирующий орган в лице Гражданского губернатора, но полномочия и обязанности участников были недостаточно регламентированы. Кроме того, непосредственные действия по спасению людей были возложены на некомпетентных жителей, что серьезно усложняло ситуацию.

### **Меры по оказанию помощи**

После сильнейшего и губительного для экономики и населения наводнения, случившегося в Санкт-Петербурге 7 ноября 1824 г., Императором Александром I был образован Комитет о пособии разоренным наводнением Санкт-Петербурга. Его целями были:

- предоставление убежища и содержания лишенным крова и пищи;
- назначение пособий из назначенного капитала жителям, «для кого по совершенной бедности они необходимы»;
- обеспечение сроков выплаты пособий пострадавшим.

Капитал для деятельности Комитета был выделен из сбережений хозяйственного устройства Военных поселений. При этом необходимо заметить, что денежные средства выделялись: для казенных крестьян – под двенадцатилетнюю беспроцентную ссуду, а нетрудоспособному населению, не имеющему средств существования – одновременно и безвозмездно. Однако данный фонд, очевидно, был создан как «одноразовый», так как в Законе отсутствовало указание на источники его пополнения, а в условиях угрозы повторения возникновения подобной ЧС, логично предположить, необходимо было обновление капитала Комитета для очередных пособий нуждающимся.

Таким образом, можно проследить в российской правовой политике XVIII в. – первой половины XIX в. тенденцию к становлению социальных обязательств государства в части обеспечения лиц, пострадавших при стихийных бедствиях.

Следует также заметить, что законодателем не были оставлены без внимания незаконные действия граждан, подавших прошения о вознаграждении за убытки, понесенные во время наводнения. В Полном собрании законов представлен правоприменительный акт, согласно которому в подобных прошениях заявителям должно было быть отказано, ввиду посягательства на присвоение средств Комитета, под предлогом понесенного убытка вследствие наводнения, превышающего реальный вред имуществу.

В заключении, следует отметить, что данные законы изначально были изданы не одновременно – системность и взаимодействие данных актов практически не прослеживались во время их непосредственного действия. Следовательно, имелись пробелы в законодательстве, которые затрудняли борьбу со стихийными бедствиями и ее последствиями. Также стоит отметить индивидуальный характер норм, содержащихся в законах – они охватывали как отдельные города, так и отдельные группы лиц, что не позволяло применить их в целом к обществу, и при этом отдельные категории граждан оставались в стороне. Не до конца урегулированными оставались вопросы непосредственных действий при наводнении – спасение и эвакуация возлагались на население. Одновременно, одной из прогрессивных мер явилось привлечение гребенных судов (военизированных сил и средств).

Таким образом, завершая обзор законодательства в сфере борьбы с наводнениями, можно сделать вывод о том, что в указанный период были определены тенденции

к нормативному закреплению мер по предотвращению, ликвидации и устранению последствий наводнений, а также координации действий и взаимодействия органов руководства и непосредственного реагирования.

### **Литература**

1. Немченко С.Б., Смирнова А.А., Опарина Т.И. К вопросу о классификации чрезвычайных ситуаций в Российской Империи // Науч.-аналит журнал «Вест. С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2013. № 4. С. 156–162.

2. Немченко С.Б., Смирнова А.А. К вопросу о формировании правовой политики России в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX в. // Вест. гуманитарного ин-та ТГУ. 2013. № 1 (14). С. 42–45.

3. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. 1649–1825 гг. / под ред. М. М. Сперанского. (в 45 т.). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830.

4. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. 1825–1881 гг. (в 55 т. + тома доп. и указ.). СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии 1830–1885.

5. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб., 2014. 220 с.

6. Померанец К.С. Три века петербургских наводнений. СПб., 2005. 214 с.