

УДК 614.84

М. В. Андрієнко,
кандидат історичних наук

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

М. Andiyenko,
Candidate of History Sciences

THE ASPECTS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE SPHERE OF FIRE SAFETY IN UKRAINE DURING THE SOVIET PERIOD

У статті досліджено особливості становлення та розвитку державного управління сферою пожежної безпеки в Україні в радянський період. У результаті автори виділили такі його особливості: єдина економічна система, основу якої складала соціалістична власність у формі, в основному, державної власності; централізована державна політика у сфері пожежної безпеки, яка була орієнтована на довгу перспективу і забезпечувалася необхідними фінансовими і матеріально-технічними засобами; існування жорсткої вертикалі державного управління сферою пожежної безпеки з інформаційним зворотнім зв'язком; наявність спеціалізованих органів управління в рамках сфери пожежної безпеки; реалізація не тільки функцій регулювання, а також і функцій організації та координації діяльності всіх юридичних і фізичних осіб у державі з питань функціонування сфери пожежної безпеки.

The article investigates the aspects of establishment and development of the public administration in the field of fire safety in Ukraine during the Soviet era. The authors outlined the aspects thereof as follows: the unified economic system, based on social ownership as the government property mainly; the centralized state policy in the field of fire safety, targeted at the long-term outlook and fostered with all necessary finances, supplies and facilities; presence of the stiff chain of public administration in the field of fire safety with information feedback; presence of the specialized control agencies within the field of fire safety; implementation of regulatory function, as well as organization and coordination of all legal and natural persons' activities in the state relating to operation of the fire safety domain.

Ключові слова: пожежна безпека, сфера пожежної безпеки, державне управління, історія, радянський період.

Key words: fire safety, field of fire safety, public administration, history, soviet period.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Питаннями дослідження розвитку окремих питань державного управління сферою пожежної безпеки в радянський період займалися такі відомі радянські та українські фахівці, як: М.В. Алексєєв, В.М. Андрієнко, М.М. Брушлінський, С.Г. Голубєв, В.А. Доманський, О.Г. Єлагін, Б.Є. Касимов, І.М. Кімстач, В.В. Ліпінський, А.К. Мікєєв, В.Я. М'яло, В.С. Нехаєв, О.І. Полтанов, С. Попович, А.П. Рожков, П.С. Савельєв, М.А. Серцов, Г.В. Смирнов, А.Г. Томіленко, М.Г. Шувалов, Я.Я. Щербина та ін. При цьому дослідження особливостей становлення та розвитку державного управління сферою пожежної безпеки в Україні в радянський період були висвітлені частково чи викладалися у більш загальному вигляді тільки в площині сфери пожежної безпеки Радянського Союзу.

МЕТА СТАТТІ

Розкрити особливості становлення та розвитку державного управління сферою пожежної безпеки в Україні в радянський період.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За часи Радянського Союзу здійснювалася централізована державна політика у сфері пожежної безпеки (далі — ПБ), яка була орієнтована на довгу перспективу розвитку країни та планово забезпечувалася необхідними фінансовими і матеріально-технічними ресурсами.

Першим законодавчим актом у сфері ПБ вважається декрет від 17.04.1918 р. "Про організацію державних заходів боротьби з вогнем". У ньому були викладені організаційні засади радянської пожежної охорони, поставлені завдання забезпечення пожежної безпеки в державі, передбачені створення та розвиток професійних організацій і добровільних пожежних формувань, залучення широких кіл громадскості до справи попередження та гасіння пожеж, підготовка кадрів, розгортання відповідних науково-дослідних робіт тощо. Особливістю зазначеного декрету стало створення Пожежної Ради, до складу якої входила значна кількість посадових осіб державних і громадських організацій, які представляли інтереси пожежної охорони та були здатні вирішувати поставлені завдання.

Наприкінці 1918 р. була створена Вища рада народного господарства (далі — ВРНГ). Керівництво пожежною спра-

вою було передане до її ведення та покладене на пожежно-страховий відділ ВРНГ. Разом з тим така ситуація тривала не досить довго. Майже у середині липня 1920 р. вишла постановою Ради народних комісарів РРФСР "Про зосередження пожежної справи в Народному комісаріаті внутрішніх справ". Пожежна справа при цьому була передана у ведення Головного управління комунального господарства Народного комісаріату внутрішніх справ (далі — НКВС), у якому був створений Центральний пожежний відділ з міжвідомчою пожежною Радою при ньому.

30 липня 1920 р. відбулося засідання Ради народних комісарів (далі — РНК) України, на якому була прийнята постановою про запровадження на території республіки Декрету РРФСР від 21.07.1920 р. про зосередження пожежної справи у НКВС.

У липні 1919 р. була прийнята вкрай необхідна урядова постановою "Про боротьбу з лісовими пожежами". За період 1917—1923 рр. радянський уряд з питань охорони лісів від пожеж прийняв 10 нормативних актів.

Розуміючи негативні наслідки від великих втрат від пожеж і незважаючи навіть на важкі часи громадянської війни, у травні 1921 р. видано постанову Ради праці та оборони "Про боротьбу щодо збереження пожежних об'єктів і підтримання їх у постійній бойовій готовності", що дозволило не тільки зберегти пожежні об'єкти, але і забезпечити належне функціонування пожежних команд в умовах війни.

У 1921 р. для проведення оперативних заходів по боротьбі з пожежами при НКВС була створена комісія в складі представників Народного комісаріату праці, ВНК і НКВС. Аналогічні комісії були створені при пожежних відділах губернських і повітових виконавчих комітетах з обов'язковим залученням з правом дорадчого голосу всіх зацікавлених відомств. Постанови цих пожежних комісій були обов'язковими для всіх відомств, установ і підприємств [1, с. 87].

Усе це є наочним підтвердженням того, що навіть у перших правових актах молодого держави значна увага приділялася підвищенню організуючої ролі держави в забезпеченні пожежної безпеки. Разом з тим, у перші роки радянської влади профілактичні заходи, що здійснювалися тільки силами професійної пожежної охорони, мали, в основному, характер окремих цільових операцій. Постійного органу надзору в країні не було створено.

З метою підвищення відповідальності посадових осіб за вирішення питань забезпечення збереження народного надбання від вогню РНК СРСР у квітні 1927 р. прийняла постанову, в якій відповідальність за протипожежний стан об'єктів була покладена на їх керівників. У цьому ж році було прийнято рішення про створення спеціального наглядового органу — Державного пожежного нагляду (далі — ДПН). Його функції були покладені на апарати та підрозділи пожежної охорони НКВС союзних республік. На кінець 1927 р. у радянській країні фактично склалася єдина система Держпожежнагляду. Перше Положення про Державний пожежний нагляд було затверджене 18.07.1927 р.

Після 1934 р. у складі НКВС було створено Головне управління пожежної охорони з периферійними апаратами. На них покладалося керівництво пожежною службою, проведення заходів пожежної профілактики в народному господарстві.

Важливим кроком у пожежній справі після громадянської війни слід вважати розвиток пожежної техніки та пожежного обладнання. У 1924 р. Московський завод АМО почав випускати вітчизняні вантажні автомобілі, на шасі яких обладувалися пожежні машини — АМО-ф-15. У 1925 р. Ленінградський гідромеханічний завод випустив партію пожежних автомобілів. Виробництво машин і апаратів пожежогасіння до початку 1926 р. було розширено та таким чином удосконалено, що їх імпортування із-за кордону майже повністю припинилося [2, с. 11].

Проводячи історичний аналіз, можна вважати, що створення єдиного для всієї країни органу Державного пожежного нагляду завершилося в 1936 р. з прийняттям постанови ЦВК і СНК СРСР № 52/654, якою було затверджено "Положення про Державний пожежний нагляд і міську пожежну охорону", а також визначені функції та прав Головного управління пожежної охорони (далі — ГУПО) НКВС СРСР і його місцевих органів у союзних і автономних республіках, краях та областях. Органам ДПН згідно з Положенням надавалося право огляду усіх будівель, споруджень, приміщень на підприємствах, в установах та організаціях, а також приміщень, що належали громадянам на правах приватної власності.

Важливим державним актом у сфері технічної політики пожежної охорони вважається видання в 1939 р. загальносоюзного стандарту — ОСТ-90015-39 "Загальносоюзні протипожежні норми будівельного проектування", який регламентував вимоги ПБ у будівництві. Цим стандартом були закладені підвалини процесу видання нормативних документів стосовно галузей народного господарства.

Значну увагу з боку радянської держави приділялося кадровій політиці в сфері ПБ. У період 1930—1940 рр. були створено низку нових пожежно-технічних закладів: у 1932 р. — Уральський, Сибірський, Івановський, Запорізький, Ростовський і Харківський пожежні технікуми; у 1933 р. — факультет інженерів протипожежної оборони при Ленінградському інституті інженерів комунального господарства. У 30-ті роки були також відкриті багаточисельні курси підвищення кваліфікації практичних робітників, а також розгорнута широка мережа спеціалізованих учбових загонів [3].

Велика увага приділялася розвитку добровільних пожежних дружин (далі — ДПД). У постанові СНК СРСР "Про посилення пожежної охорони у великих містах" (1938) було посилене завдання повсюдній організації на промислових підприємствах ДПД. У "Положенні про пожежну охорону сільських населених пунктів", затверджене постановою СНК СРСР у 1939 р., були викладені конкретні принципи організації сільських ДПД, їх завдання та обов'язки.

Практика державного будівництва не тільки сприяла удосконаленню форм і методів роботи пожежної охорони, її технічній оснащеності та підвищенню бойової підготовки особового складу, але і поставила низку проблем науково-дослідного характеру. Так виникла потреба у створенні спеціальної науково-дослідної установи пожежної охорони. У 1929 р. при Центральному пожежному відділі був заснований Науково-технічний комітет, а в 1931 р. організована пожежно-випробувальна лабораторія, яка потім була перейменована в Центральну науково-дослідну лабораторію. На базі цієї лабораторії у 1937 р. був створений Центральний науково-дослідний інститут протипожежної оборони (ЦНДІПО), перейменований у наступному у Всесоюзний науково-дослідний інститут протипожежної оборони (ВНДІПО) МВС СРСР, який став головним інститутом Радянського Союзу в цій галузі.

У післявоєнний період, що розпочався після закінчення Великої Вітчизняної війни, пожежна охорона та справа забезпечення ПБ різноманітних об'єктів отримали свій подальший розвиток. На той час пожежна охорона міст та інших населених пунктів і об'єктів народного господарства поділялася на воєнізовану та професійну пожежну охорону МВС. На деяких об'єктах народного господарства створювалася окрема пожежна охорона міністерств і відомств. У 50—60-ті роки обидва види пожежної охорони продовжували удосконалюватися: покращувалася організаційно-штатна структура підрозділів професійної пожежної охорони, підготовка фахівців, розвивалася матеріально-технічна база, посилювалася відповідальність управлінь і відділів пожежної охорони, інспекцій ДПН.

У 1951 р. Державним комітетом у справах будівництва були затверджені "Протипожежні норми будівельного проектування промислових підприємств і населених місць", а з 1962 р. у країні почали діяти Єдині будівельні норми та правила (БНіП), до яких були включені також і основні нормативи, які відносилися до забезпечення пожежної безпеки населених місць, промислових підприємств, житлових і громадських будівель.

Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР № 359 від 2.03.1954 р. на промислових підприємствах, будівництвах, заводах, складах, у радгоспах і на інших об'єктах, незалежно від наявності на них професійної пожежної охорони, організувалися ДПД. Постанова позитивно вплинула на підтримку протипожежного режиму на підприємствах у підтримці в готовності первинних засобів пожежогасіння, а на випадок виникнення пожежі — його гасіння, до прибуття професійної пожежної команд, силами добровільних пожежних дружин.

У 1957 р. знову відкрився факультет інженерів протипожежної техніки та безпеки (при Вищій школі МВС СРСР), який залишався тривалий час єдиним, а з відкриттям інших вузів перетворився на провідну освітню установу країни по підготовці інженерних кадрів для пожежної охорони. Нестача кваліфікованих фахівців у перші післявоєнні роки особливо відчувалася в сфері ПБ.

У 1959—1962 рр. по всій країні була організована та проведена широка профілактична робота, яка була підпорядкована лише одному завданню — створенню таких умов, що виключали би будь-яку можливість виникнення пожеж і загорянь у місцях масового перебування людей.

З метою зміцнення протипожежної та загальної охорони в колгоспах республіки Рада Міністрів своєю постановою від 2.10.1962 р. № 1188 затвердила "Положення про пожежно-сторожову охорону колгоспів в Українській РСР". Відповідальність за організацію пожежної та загальної охорони в сільських населених пунктах була покладена на виконкомі сільських і селищних Рад депутатів трудящих. Ця постанова Ради Міністрів сприяла створенню в колгоспах республіки організованої, добре підготовленої та оснащеної пожежної охорони з пожежними автомобілями та мотопомпами, міцними будівлями пожежних депо тощо.

ГУПО МВС СРСР у 1968 році випустило низку нормативних документів: "Настанова по протипожежній службі цивільної оборони", "Програма підготовки особового складу частин пожежної охорони", "Організаційно-методичні вказівки по підготовці особового складу пожежних частин", "Настанова по організації профілактичної роботи на об'єктах, що охоронялися ВПО та ППО МОГП".

У 1970-х роках ГУПО МВС СРСР видало низку важливих керівних документів у сфері ПБ, що регламентували організацію служби та пожежогасіння: "Устав служби пожежної охорони МВС СРСР", "Настанова по газо-димозахисній службі в пожежній охороні МВС СРСР", "Бойовий Устав пожежної охорони МВС СРСР", "Положення про професійну пожежну охорону МВС СРСР".

Ще однією значною подією на підставі наказу МВС СРСР від березня 1972 р. стало створення в столицях республік, у крайових та обласних центрах країни пожежно-технічних виставок, які знайомили населення з мірами особистої та колективної пожежної безпеки, популяризували пожежну справу, поширювали пожежно-технічні знання, інформували про досягнення науки, техніки і передового досвіду в сфері ПБ. Наказом МВС України у 1988 р. "Пожежно-технічні виставки" були перетворені в "Пожежно-технічні центри з передового досвіду пожежної охорони та поширення пожежно-технічних знань".

У 1974 р. МВС УРСР затвердило настанову з організації та проведення нормативно-технічної роботи в органах ДПН МВС УРСР.

Через майже шість десятиліть 15.07.1977 р. Радою Міністрів СРСР була прийнята спеціальна постанова "Про міри з підвищення пожежної безпеки в населених пунктах і на об'єктах народного господарства", в якій зверталася увага Рад Міністрів союзних та автономних республік, виконкомів Рад народних депутатів, керівників міністерств, відомств, промислових підприємств, організацій, установ колгоспів і радгоспів на те, що забезпечення протипожежного захисту міст та інших населених пунктів, а також об'єктів народного господарства є найважливішим державним завданням і що вони несуть відповідальність за виконання цього завдання.

Загальному підвищенню ролі ДПН у справі забезпечення пожежної безпеки сприяли постанови Ради Міністрів СРСР 1977 і 1986 рр., якими були прийняті нові, що відповідали новим умовам господарської діяльності, Положення про Державний пожежний нагляд у СРСР. Поряд з підвищенням відповідальності органів ДПН за управлінські рішення, їм надавалися більш широкі права при здійсненні контролю за виконанням встановлених правил ПБ у процесі експлуатації об'єктів.

У 1980-х роках ГУПО МВС СРСР випустило низку рекомендацій, наказів, настанов, методичних вказівок у сфері пожежної безпеки щодо покращення організації служби та пожежогасіння: "Рекомендації по гасінню пожеж на відкритих складах лісопиломатеріалів", "Настанова по газо-димозахисній службі в пожежній охороні МВС СРСР", "Вказівки по тактичній підготовці керівного складу пожежної охорони МВС СРСР", "Методичні вказівки по організації та проведенню занять з особовим складом газо-димозахисної служби пожежної охорони МВС СРСР".

Склалися також і сприятливі умови для впровадження в практичну діяльність пожежної охорони наукових розробок і нової техніки з урахуванням рівня зарубіжних досягнень. Реалізація нових досягнень науково-технічного прогресу в сфері ПБ призвело до активізації процесу впровадження засобів автоматизації та зв'язку. Так, у 1986 р. МВС СРСР на підставі постанови Ради Міністрів СРСР зобов'язало Головні управління пожежної охорони, управління пожежної охорони республік, країв і областей створити на базі центральних пунктів пожежного зв'язку обласних управлінь (відділів) пожежної охорони комплекси автоматизованої системи зв'язку та оперативного управління пожежної охорони [4, с. 22—23].

Радянська держава приділяла значну увагу процесу постійного удосконалення та розвитку пожежної техніки. З розвитком радянського автомобілебудування створювалися сучасні для того часу пожежні автомобілі різного призначення (наприклад, для гасіння пожеж на аеродромах, на лісобіржах, крупних складах нафтопродуктів). Розроблялися пінногенератори багатократної піни, автомеханічні дробини, пожежні мотопомпи тощо.

Дослідження особливостей державного управління сферою ПБ за часи СРСР показує, що загальне керівництво по забезпеченню ПБ здійснювала Рада Міністрів СРСР, у союзній республіці — Рада Міністрів союзної республіки, в автономній республіці — Рада міністрів автономної республіки, у краї, області, автономній області, автономному округу, місті, районі, селищі, сільському населеному пункті — відповідні Ради народних депутатів, у галузях народного господарства — керівники міністерств, відомств, об'єднань, підприємств, організацій та установ, у колгоспі, радгоспі та інші кооперативні організації — їх керівники. Протипожежною службою в країні безпосередньо керували МВС СРСР та республіканські МВС.

Державний пожежний нагляд у СРСР здійснювався ГУПО МВС СРСР, управліннями (відділами) пожежної охорони МВС союзних та автономних республік і управліннями внутрішніх справ виконавчих комітетів крайових, обласних, міських Рад народних депутатів, інспекціями (відділеннями, відділами) Державного пожежного нагляду відділів внутрішніх справ виконавчих комітетів окружних, міських, районних Рад народних депутатів, пожежними частинами міст, селищ міського типу та районних центрів.

ВИСНОВКИ

Аналізуючи радянський період існування та розвитку сфери ПБ, можна виділити такі його особливості: єдина економічна система, основу якої складала соціалістична власність у формі, в основному, державної власності; централізована державна політика у сфері ПБ, яка була вмотивована на довгу перспективу і забезпечувалася необхідними фінансовими і матеріально-технічними засобами; існування жорсткої вертикалі державного управління сферою ПБ із інформаційним зворотнім зв'язком; наявність спеціалізованих органів управління в рамках сфери ПБ; реалізація не тільки функції регулювання, а і функції організації та координації діяльності всіх юридичних і фізичних осіб у державі з питань функціонування сфери ПБ.

Література.

1. Касымов Б.Э. Организация управления пожарной охраной: Административно-правовые вопросы / Б.Э. Касымов. — М.: Стройиздат, 1982. — 183 с.
2. Шуvalov M. G. Основы пожарного дела / М.Г. Шуvalov. — М.: Стройиздат, 1983. — 400 с.
3. Див. наприклад: Ключ П.П. Кузница огнеборцев. Очерк истории Харьк. ин-та противопожарной безопасности. К 70-летию со дня основания / П.П. Ключ, В.Г. Палех, В.П. Пустомельник; Под ред. В.Г. Палюха. — Х.: Фолио, 1998. — 273 с.
4. Советская пожарная охрана / Сост. Т.Д. Ворошилова, В.Т. Потемкин. — М., 1988. — 352 с.
5. Системный анализ и проблемы пожарной безопасности народного хозяйства / [Н.Н. Брушлинский, В.В. Кафидов, В.И. Козлачков и др.]; под ред. Н.Н. Брушлинского. — М.: Стройиздат, 1988. — 413 с.

References:

1. Kasymov, B. Ye. (1982), Organizacija upravljenja požarnoj ohranoj: Administrativno-pravovye voprosy [Organization of management for fire protection: Administrative and legal questions] Strojizdat, Moscow, Russia.
2. Shuvalov, M. G. (1983), Osnovy požarnogo dela [Basics of fire science], Strojizdat, Moscow, Russia.
3. Kljus, P.P. Paleh, V.G. and Pustomel'nik, V.P. (1998), Kuznica ogneborcev. Oчерk istorii Har'k. in-ta protivopozharnoj bezopasnosti. K 70-letiju so dnja osnovanija [Forge firefighters. Essay on the history of Kharkiv. Inst fire safety. On the 70th anniversary of the foundation] Folio, Har'kov, Ukraine.
4. Voroshilova, T.D. and Potemkin, V.T. (1988), Sovetskaja požarnaja ohrana [Soviet fire protection], Moscow, Russia.
5. Brushlinskij, N.N. Kafidov, V.V. and Kozlachkov, V.I. (1988), Sistemnyj analiz i problemy požarnoj bezopasnosti narodnogo hozjajstva [System analysis and fire safety problems of the economy], Strojizdat, Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2014 р.