УДК 614.84

М. В. Андрієнко,
кандидат історичних наук

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В СРСР (ДРУГА ПОЛОВИНА XX СТОЛІТТЯ)

M. Andiyenko,
Candidate of History Sciences

THE STATE OF RESEARCHING OF PROBLEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BY THE SPHERE OF FIRE SAFETY IN THE USSR (SECOND HALF OF XX CENTURY)

У статті здійснено аналіз стану дослідження проблематики державного управління сферою пожежної безпеки в період СРСР. Грунтуючись на методі історичного дослідження, проаналізовано наукові праці, які розкривають питання пожежної безпеки та управління нею за часи СРСР (друга половина XX ст.), а також їх змістовне наповнення з метою визначення ступеня дослідженості проблематики державного управління сферою пожежної безпеки. Зроблено висновок, що радянські дослідники звертали більшу увагу на регулюючу функцію держави, тому що інші питання державного управління, що стосувалися сфери пожежної безпеки позитивно вирішувались у межах партійного керівництва СРСР на платформі єдиної економічної системи, основу якої складала соціалістична власність на засоби виробництва, яка після отримання Україною незалежності перестала існувати.

In the article the analysis of the state of researching of problem of public administration of the sphere of fire safety in the period of the USSR is carried out. Based on the method of historical research, scientific works which expose the question of fire safety and management by it for times of the USSR (second half of XX cent.) are analysed, and also them rich in content filling with the purpose of determination of degree of investigationalness of problem of public administration of sphere of fire safety. A conclusion is done, that soviet researchers turned greater attention on the regulative function of the state, because other questions of public administration, which touched the sphere of fire safety positively decided within the limits of party guidance of the USSR on the platform of the unique economic system, basis of which was made by a socialistic property on capital goods, which on receipt left off to exist Ukraine of independence.

Ключові слова: пожежна безпека, державне управління, історія, органи державного управління, партійна система.

Key words: fire safety, public administration, history, public of authorities, part system.

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

Зростання ролі державного управління сферою пожежної безпеки (далі — ПБ) і необхідність його удосконалення обумовлюється характером і масштабом сучасного виробництва, пов'язаного зі стрімким розвитком різноманітних технологій, широким впровадженням у промисловість, сільське господарство, будівництво та побут новітніх легкозаймистих і горючих речовин та матеріалів, масовим зведенням будинків підвищеної поверховості, концентрацією великих матеріальних цінностей і ринковим характером економіки нашої країни.

Усі ці обставини в сукупності та прояв небезпек, пов'язаних із недооцінкою важливості здійснення необхідних мір протипожежного захисту і незабезпеченням потрібного рівня пожежної безпеки, призводять до пожеж, у наслідок яких відбуваються великі втрати в економіці та створюються серйозні загрози життю і здоров'ю людей, а також з'являються проблеми екологічного характеру.

Виходячи з історичного аспекту забезпечення пожежної безпеки, необхідно вивчити питання щодо стану досліджень, які відбувалися в період СРСР за напрямом державного управління сферою ПБ.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями дослідження за напрямом державного управління сферою ПБ займалася низка відомих радянських фахівців, до складу яких входили: А.М. Баратов, Г.С. Бозуков, М.М. Брушлінський, В.К. Верескунов, К.В. Голома, Б.Е. Касимов, С.Д. Лехман, А.К. Мікеєв, Д.І. Михайлов, М.Я. Ройтман, П.М. Романенко, М.М. Соболєв, С.В. Соколов, І.С. Урбанський, М.Г. Шувалов, Д.І. Юрченко та ін. Разом з тим, враховуючи особли-

вості радянського періоду, за окремими працям визначити ступінь дослідження питань державного управління сферою ПБ складно у зв'язку з тим, що авторами висвітлювалися ці питання не завжди послідовно та системно, що, у свою чергу, не дозволяє встановити повну картину для уявлення стану досліджень державного управління сферою ПБ за часи СРСР для подальшого використання корисного досвіду.

МЕТА СТАТТІ

Необхідно встановити ступінь дослідженості державного управління сферою ПБ у теорії та практиці питання.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Пожежі та всі процеси, що пов'язані з їх виникненням і розвитком, вимагають цілеспрямованого управління, яке передбачає поряд із здійсненням організаційних, технічних та економічних заходів підвищення ролі правового регулювання і координування відносин між відповідними державними органами, суб'єктами господарювання та іншими органами, які мають забезпечувати пожежну охорону населених пунктів і об'єктів господарювання, а також подальшого удосконалення механізмів їх діяльності та способів її організації.

Враховуючи те, що пожежна безпека є одним із надважливих видів суспільної безпеки, а також виключну значимість питань ПБ для підвищення ефективності охорони життя людей, національного багатства та навколишнього природного середовища, питання державного управління сферою ПБ знайшли своє відповідне відображення в працях радянських, українських і зарубіжних вчених.

Як показує проведений автором аналіз, питання державного управління сферою ПБ у радянські часи в прямій постановці не розглядалися, що підтверджується відсутністю понятійних визначень "сфера пожежної безпеки" і "державне управління сферою пожежної безпеки" в літературних джерелах і нормативних актах того часу. При цьому термін "пожежна безпека" був досить відомим і використовувався в якості одного з базових, хоча і мав деякі змістовні відмінності.

Зокрема, як приклад, у державному стандарті СРСР ГОСТ 12.1.033-81 "Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Термины и определения" пожежна безпека об'єкта визначалася як стан об'єкта, при якому з імовірністю, що регламентується, виключається можливість виникнення й розвитку пожежі та впливу на людей небезпечних факторів пожежі, а також забезпечується захист матеріальних цінностей [1].

У системі Ради економічної взаємодопомоги за часи СРСР у стандарті СТ СЭВ 383-87 "Пожарная безопасность в строительстве. Термины и определения" пожежна безпека будівлі (спорудження, приміщення, пожежного відсіку) визначалась як стан об'єкта, при якому міри попередження пожежі та протипожежного захисту відповідають нормативним вимогам [2].

Така ситуація з питаннями держаного управління сферою ПБ пояснюється існуванням у Радянському Союзі єдиної вертикалі державного управління. Згідно зі ст. 6 Конституції СРСР єдиною керівною силою радянського суспільства була КПРС [3]. Основу економічної системи СРСР складала соціалістична власність, основною формою якої була державна власність. У тих умовах основною формою управління всіма сферами народного господарства було державне управління.

Грунтуючись на методі історичного дослідження, проаналізуємо праці, які розкривають питання пожежної безпеки та управління нею за часи СРСР (друга половина XX ст.), а також їх змістовне наповнення з метою визначення ступеня дослідженості проблематики державного управління сферою ПБ.

Дослідженню питань управління ПБ у Радянському Союзі була присвячена низка праць фахівців і науковців. Так, колектив авторів у відомій праці "Пожарное дело в СССР" (1968) [4] і Я.Я. Щербина у праці "Основы противопожарной техники" (1970) [5] розкрили історичні особливості організації роботи пожежної охорони та добровільних пожежних дружин, що були характерні другій половині 60-х років XX ст. у Радянському Союзі. Важливим аспектом зазначених праць слід вважати історичний аналіз розвитку пожежної справи та особливостей її організації з боку держави в умовах різних державних устроїв.

Відомий радянський фахівець Б.Е. Касимов у праці "Организация управления пожарной охраной" (1982) приділив увагу розкриттю питань функціонування органів пожежної охорони в СРСР, змісту та формам їх управлінської діяльності, шляхам удосконалення організаційної діяльності управлінь і відділів пожежної охорони з керівництва підлеглими підрозділами, а також зупинив увагу на основних формах взаємодії пожежної охорони з іншими організаціями державного управління та громадськістю у боротьбі з пожежами [6, с. 72]. Автор висвітлив особливості функціонування державної системи боротьби з вогнем, де визначальне місце займала пожежна охорона Міністерства внутрішніх справ СРСР. Саме на неї було покладено найбільш відповідальні функції, пов'язані з оперативним впливом на міністерства, відомства, підприємства, організації та громадян з питань попередження і гасіння пожеж. У зв'язку з тим, що повноваження органів пожежної охорони МВД СРСР розповсюджувалися на всі галузі народного господарства, то автор її відніс до групи спеціальних міжгалузевих (міжвідомчих) органів управління. Особливістю праці слід вважати розкриття автором змісту та форм управлінської діяльності в умовах радянської державної системи боротьби з вогнем, а також особливості взаємодії пожежної охорони з іншими органами державного управління та громадськістю у боротьбі з пожежами в умовах єдиної управлінської вертикалі.

Під авторством Б.Е. Касимова вийшла ще одна важлива для державного управління праця "Организационные и правовые основы пожарной безопасности" (1990), в якій знайшли своє відображення питання теорії та практики ПБ. У ній сформульована правова концепція організації пожежної безпеки, висвітлені поняття, сутність та адміністративно-правові способи забезпечення пожежної безпеки, запропоновані організаційні та правові міри з подальшого укріплення пожежної безпеки в СРСР [7].

Разом з тим, праця базується, у більшому ступені, на матеріалах попередньої праці 1982 року та узагальнює фактичний матеріал, зібраний автором протягом майже восьми років, а також результати проведених

досліджень проблем подальшого удосконалення законодавства в сфері забезпечення пожежної безпеки в СРСР. Питання державного управління ПБ, на жаль, не отримали в праці подальшого розвитку.

Питання управління протипожежною службою знайшли своє відображення у відомій праці М.Г. Шувалова "Основы пожарного дела" (1983) [8]. Важливим аспектом праці вважається системне уявлення автором профілактичних заходів, технічного забезпечення пожежної справи та пожежної тактики в радянський період. Праця має важливий, хоча і більше прикладний характер, висвітлює питання організації та координування дій підрозділів пожежної охорони під час гасіння пожеж (тактичний рівень управління).

Аналіз літературних джерел з питань пожежної тактики свідчить, що в період Радянського Союзу були добре розроблені як її теоретичні засади, так відповідні прикладні положення. Так, наприклад, авторський колектив у книзі "Пожарная тактика" (1963) докладно виклав на високому професійному рівні питання теорії та практики гасіння пожеж, завдання пожежної тактики, основні правила та положення стосовно бойових дій підрозділів пожежної охорони в різноманітних умовах розвитку пожеж [9].

Інша група авторів у однойменній праці "Пожарная тактика" (1984) професійно висвітлила процеси розвитку пожеж, властивості вогнегасних речовин, механізми зупинення горіння, а також закономірності розвитку пожеж у будівлях і спорудженнях різноманітного призначення та об'єктах народного господарства. Особливістю праці став опис організації та керівництва гасінням пожеж у населених пунктах [10].

Відомий фахівець Мікеєв А.К. у одноосібній праці "Добровольная пожарная охрана" (1987) детально розкрив питання існування та розвитку системи протипожежного захисту народного господарства СРСР і визначив у ній роль добровільних пожежних організацій. Праця стала першим грунтовним узагальненням на комплексних засадах радянського досвіду з проблеми залучення громадкості до боротьби з пожежами. Автором досліджені організаційна структура та зміст роботи, а також визначені основні напрями удосконалення діяльності добровільних пожежних організацій [11].

Групою авторів під керівництвом професора М.М. Брушлінського була підготовлена системна наукова праця "Системный анализ и проблемы пожарной безопасности народного хозяйства" (1988), в який докладно розглянуті теоретичні засади організації та функціонування системи пожежної безпеки радянського народного господарства, зокрема питання довгострокового планування випуску пожежної техніки, підготовки кваліфікованих кадрів для пожежної охорони, автоматизації управління системою забезпечення пожежної безпеки, екологічні та соціальні проблеми боротьби з пожежами. У праці також знайшли відображення питання удосконалення профілактичної та оперативної діяльності пожежної охорони [12, с. 55—62].

Особливістю колективної праці можна вважати розкриття питань, пов'язаних із організаційно-управлінськими аспектами системи забезпечення пожежної безпеки у період СРСР на основі комплексного розвитку складових цієї системи, у тому числі і державних органів управління на кожному рівні ієрархії управління.

Питання пожежної безпеки та управління нею цілеспрямовано досліджувалися в системі Цивільної оборони СРСР у межах функціонування протипожежної служби [13, 14]. Основна частина існуючих результатів таких досліджень у період СРСР ще не має доступу для відкритого користування.

Відповідні питання державного управління пожежною безпекою в рамках соціалістичного устрою розглядали такі вчені та фахівці, як: І.М. Абдурагімов, Г.С. Бозуков, В.К. Верескунов, К.В. Голома, П.Г. Демидов, В.М. Зозуля, С.Д. Лехман, М.Г. Клімушин, А.Я. Корольченко, Г.П. Міхно, Д.І. Михайлов, Ю.О. Назаров, Ф.В. Обухов, В.І. Присадков, П.І. Рафа, М.Я. Ройтман, П.М. Романенко, М.М. Соболєв, С.В. Соколов, М.О. Софронов, Б.Ф. Туркін, І.С. Урбанський, Д.І Юрченко та ін., які звертали увагу, в основному, на нормативно-правові засади та особливості практичних заходів щодо забезпечення вимог пожежної безпеки до різноманітних об'єктів у різних сферах економічного та суспільного життя.

Зберігаючи системність у нашому дослідженні, проведемо аналіз зарубіжних літературних джерел, присвячених питанням державного управління сферою ПБ зазначеного вище періоду.

Досвід державного управління сферою ПБ у ринкових умовах у період СРСР мали тільки капіталістичні країни. Однак, він фактично був не досить корисним для умов соціалістичної держави, якою був Радянський Союз. Лише деякі книги практичної спрямованості були перекладені російською мовою. Одним з таких прикладів є відома одноособова праця У.К. Бейра "Основы противопожарной безопасности" (1979), у який розглянуті практичні заходи щодо запобігання пожежам, докладно і послідовно викладені методи, використання яких дозволяло ефективно вирішувати проблемні питання боротьби з пожежами, а також значна увага приділена протипожежному обладнанню будівель [15].

У якості інших прикладів можна навести такі праці: за авторством Г. Шрайбера та П. Порста "Огнетушащие средства" (1975), у якій розглянуті хіміко-фізичні процеси [16]; за авторством Р. Віже "30 советов по пожарной безопасности" (1982), у якій викладені поради та рекомендації щодо профілактики пожеж та правилам поведінки людей в умовах їх виникнення [17] та ін.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумок радянському періоду, необхідно підкреслити те, що в практичній площині державне управління сферою ПБ існувало, хоча конкретного змістовного наповнення і не набуло в силу того, що розглядалось лише управління пожежною безпекою. На нашу думку, такий підхід не сприяв переходу від пожежної безпеки, як стану об'єкта, до сфери ПБ як середовища, в якому забезпечується необхідний рівень пожежної безпеки. Результатом такої ситуації стало те, що в СРСР була ідентифікована не національна система ПБ, а тільки система органів державного управління, які опікувалися питаннями ПБ згідно з покладеними на них обов'язків і завдань.

До того ж, радянські дослідники звертали більшу увагу на регулюючу функцію держави, тому що інші питання державного управління, що стосувалися сфе-

ри ПБ, позитивно вирішувались у межах партійного керівництва СРСР на платформі єдиної економічної системи, основу якої складала соціалістична власність на засоби виробництва, яка після отримання Україною незалежності перестала існувати.

Література:

1. ГОСТ 12.1.033-81 "Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Термины и определения" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.stroyplan.ru/docs.php?showitem=4664

2. СТ СЭВ 383-87 "Пожарная безопасность в строительстве. Термины и определения" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rubin01.ru/zakonodatelstvo/gosty-20156/standarty-sev/st-sev-38387-pozharnaja-bezopasnost

3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1988. — 64 с.

4. Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР / С.Г. Голубев, Ф.Б. Зильберштейн, П.С. Савельев; под ред. Н.А. Тарасова-Агалакова. — М.: Стройиздат, 1968. — 308 с.

5. Щербина Я.Я. Основы противопожарной техники / Я.Я. Щербина. — К.: "Вища школа", 1970. — 212 с.

6. Касымов Б.Э. Организация управления пожарной охраной: Административно-правовые вопросы / Б.Э. Касымов. — М.: Стройиздат, 1982. — 183 с.

7. Касымов Б.Э. Организационные и правовые основы пожарной безопасности / Б.Э. Касымов. — Ташкент: "Мехнат", 1990. — 230 с.

8. Шувалов М.Г. Основы пожарного дела / М.Г. Шувалов. — М.: Стройиздат, 1983. — 400 с.

9. Пожарная тактика / [М.П. Бьяжев, М.В. Данилов, В.Я. Мялло, П.М. Платунов]; под ред. М.В. Данилова. — М.: Изд-во Минкомхоза РСФСР, 1963. — 264 с.

10. Кимстач И.Ф. Пожарная тактика: [учебное пособие для пожарно-техн. училищ и начсостава пожарной охраны] / И.Ф. Кимстач, П.П. Девлишев, Н.М. Евтюшкин. — М.: Стройиздат, 1984. — 590 с.

11. Микеев А.К. Добровольная пожарная охрана / А.К. Микеев. — М.: Стройиздат, 1987. — 399 с.

12. 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.

13. Гражданская оборона. — М.: Воениздат, 1976. — 384 с.

14. Гражданская оборона: учебное пособие [для студентов пед. ин-тов по спец. 03.04 "Допризыв. и физ. подгот.] / [Ю.В. Боровский, Г.Н. Жаворонков, Н.Д. Сердюков, Е.П. Шубин]; под ред. Е.П. Шубина. — М.: Просвещение, 1991. — 223 с.

15. Бэйр У.К. Основы пожарной безопасности / У.К. Бэйр; пер. с англ. С. Н. Суетина; под редакцией А.Т. Микеева, В.Т. Потемкина. — М.: Стройиздат, 1979. — 124 с.

16. Шрайбер Г. Огнетушащие средства: химико-физические процессы при горении и тушении / Г. Шрайбер, П. Порст; пер. с нем. Б.И. Кашолкина. — М.: Стройиздат, 1975. — 240 с.

17. Виже, Р. 30 советов по пожарной безопасности / Р. Виже; перевод с французского Н. И. Суходрева; под редакцией Д. И. Юрченко. — М.: Стройиздат, 1982. — 48 с.

References:

1. USSR State Standards (1981), "Safety standards system. Fire safety. Terms and definitions ", available at: http://www.stroyplan.ru/docs.php?showitem=4664 (Accessed 4 April 2014).

2. Comecon (1987), " Fire safety standards in construction. Terms and definitions", available at: http://www.rubin01.ru/zakonodatelstvo/gosty-20156/standarty-sev/st-sev-38387-pozharnaja-bezopasnost (Accessed 4 April 2014).

3. Supreme Soviet of the Soviet Union (1977), Constitution of the Soviet Union, Jurid. lit., Moscow USSR.

4. Golubev, S.G. Zil'bershtejn, F.B. and Savel'ev, P.S. (1968), Pozharnoe delo v SSSR [Fire Science in the USSR], Strojizdat, Moscow, Russia.

5. Shherbina, Ja.Ja. (1970), Osnovy protivopozharnoj tehniki [Fundamentals of fire-fighting equipment], Vishha shkola, Kyiv, Ukraine.

6. Kasymov, B.Je. (1982), Organizacija upravlenija pozharnoj ohranoj: Administrativno-pravovye voprosy [Organization management of the fire protection: administrative and legal questions], Strojizdat, Moscow, Russia.

7. Kasymov, B.Je. (1990), Organizacionnye i pravovye osnovy pozharnoj bezopasnosti [Organizational and legal bases of fire safety], Mehnat, Tashkent, Uzbekistan.

8. Shuvalov, M.G. (1983), Osnovy pozharnogo dela [Basics of fire science], Strojizdat, Moscow, Russia.

9. B'jazhev, M.P. Danilov, M.V. Mjallo, V.Ja. and Platunov, P.M. (1963), Pozharnaja taktika [Fire tactics], Izd-vo Minkomhoza RSFSR, Moscow, Russia.

10. Kimstach, I.F. Devlishev, P.P. and Evtjushkin, N.M. (1984), Pozharnaja taktika [Fire tactics], Strojizdat, Moscow, Russia.

11. Mikeev, A.K. (1987), Dobrovol'naja pozharnaja ohrana [Voluntary fire protection], Strojizdat, Moscow, Russia.

12. Brushlinskij, N.N. Kafidov, V.V. and Kozlachkov, V.I. (1988), Sistemnyj analiz i problemy pozharnoj bezopasnosti narodnogo hozjajstva [System analysis and fire safety problems of the national economy], Strojizdat, Moscow, Russia.

13. Voenizdat (1976), Grazhdanskaja oborona [Civil Defence], Voenizdat, Moscow, Russia.

14. Borovskij, Ju.V. Zhavoronkov, G.N. Serdjukov, N.D. and Shubin, E.P. (1991), Grazhdanskaja oborona [Civil Defence], Prosveshhenie, Moscow, Russia.

15. Bjejr, U.K. (1979), Osnovy pozharnoj bezopasnosti [Basics of fire safety], Strojizdat, Moscow, Russia.

16. Shrajber, G. (1975), Ognetushashhie sredstva: himiko-fizicheskie processy pri gorenii i tushenii [Extinguishing agents: chemical and physical processes at burning and suppression], Strojizdat, Moscow, Russia.

17. Vizhe, R. (1982), 30 sovetov po pozharnoj bezopasnosti [30 tips on the fire safety], Strojizdat, Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2014 р.