

**Борисов А.В.**

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

## ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

*Визначено, що процес розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки в Україні має тисячолітню історію. У давньоруській державі, як і в усьому світі того часу, постійно відбувалися пожежі. Відзначено, що оскільки найчастішою причиною загорянь ставало необережне поводження з вогнем, то основні положення щодо запобігання пожежам стосувалися суворого обмеження та навіть заборони користування вогнем у період літньої посухи. Для підпалювача було визначено таке покарання – він та його сім'я віддавалися в рабство, а їхнє майно переходило у державну скарбницю.*

*Відзначено, що у XIV–XV століттях на землях України формуються механізми державного управління на основі Магдебурзького права. В литовсько-польський період документом, який вплинув на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки, став Литовський статут 1588 року.*

*Обґрунтовано, що механізми державного регулювання пожежної безпеки в Україні XIX століття не набули значного розвитку, доки існувало кріпосне право. В обставинах, які склалися тоді (занепаду економіки, воєнних конфліктів та зростання повстань серед селян), Російське самодержавство у 1861 році скасувало кріпосне право. Зазначено, що з перших днів незалежності України формування механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки було одним із найважливіших напрямів діяльності органів влади. Ці завдання поклалися на відділи пожежної охорони, які згідно із законами України «Про міліцію» і «Про пожежну безпеку» діяли у структурі Міністерства внутрішніх справ України.*

*Систематизовано та охарактеризовано основні періоди процесу становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання пожежної безпеки, Міжнародний технічний комітет із запобігання і гасіння пожеж, пожежна повинність, робота пожежно-сторожової охорони, Міжнародна асоціація керівників пожежної охорони.

**Постановка проблеми.** Процес розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки в Україні має тисячолітню історію. У давньоруській державі, як і в усьому світі того часу, постійно відбувалися пожежі. Хаотичність забудови поселень та скупченість дерев'яних будівель створювали чудові умови для поширення вогню. В історичних документах часів Київської Русі трапляються згадки про масштабні пожежі, такі як пожежа у Юр'єві 1095 року, Києві – 1017 та 1124 років, у Чернігові – 1239 року, у Львові – 1339 та 1381 років. Пожежа у Києві 1124 року була настільки нищівною, що місто припинило своє функціонування на кілька років. Тоді ж і почали з'являтися перші спроби регламентувати види протидії виникненню пожеж та їх оперативного усунення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На думку науковців, початок розвитку механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Стародавній Русі ототож-

нюється з правлінням Ярослава Мудрого у 1019–1054 роках. Тоді був створений Церковний устав Ярослава – церковно-правовий кодекс Київської Русі, у якому вперше зазначається про боротьбу з вогнем та передбачається відповідальність за умисний підпал [1].

Деякі вчені наводять дані про те, що одна із перших згадок про велику пожежу у Стародавньому Києві датується 1017 роком, а саме згадується міжусобна війна, коли князем Ярославом Мудрим був повністю спалений центр Києва [2].

На думку науковців, поява протипожежних заходів на Русі пов'язана з розвитком великих міст у X–XI століттях, а особливо з початком побудови споруд із каменю.

**Мета статті** – дослідити еволюцію становлення механізмів державного управління розвитком пожежної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найперші записи про боротьбу з пожежами на Київській Русі трапляються в «Руській правді» –

законодавчому документі, що був виданий у XI столітті за часів правління Володимира Мономаха. Оскільки найчастішою причиною загорянь ставало необережне поводження з вогнем, то основні положення щодо запобігання пожежам стосувалися суворого обмеження та навіть заборони користування вогнем у період літньої посухи. Винні у пожежах суворо каралися. Для підпалювача було визначене таке покарання – він та його сім'я віддавалися в рабство, а їхнє майно переходило у державну скарбницю [3, с. 45].

Починаючи з XV ст. механізми державного регулювання розвитку пожежної безпеки почали розгортатися не лише за напрямом превентивних заходів законодавчого характеру, а і у напрямі охоронних заходів. У 1494–1497 роках Київ отримав Магдебурзьке право. Це давало можливість запровадження самоврядування у місті. Саме тоді і створюються загони пожежно-сторожової охорони, яка мала завдання оберігати Київ від вогню та мародерства під час пожеж. Та зазвичай таким пожежним командам бракувало технічного оснащення та часу на те, щоб загасити полум'я, тому що зведені з деревини будівлі палили так швидко, що охоронці встигали лише констатувати факт загоряння.

Магдебурзьке право для Києва було анульоване у 1781 році після прийняття у Російській імперії «Установлення о губерниях» та повернуте назад у 1798 році. Після цієї події механізмам державного регулювання розвитку пожежної безпеки почала приділятися належна увага, і частота виникнення пожеж справді зменшилася. Вищим органом Києва – Магістратом – було призначено архітектора, який відповідав за будівництво і контролював дотримання пожежної безпеки під час будівництва.

Пожежні варти були розставлені на горах: Юрковиця, Щекавиця, Хоревиця та інших. Також вони були розставлені на тридцятиметровій вежі Магістрату, на деяких церковних дзвіницях [1].

Вагомим фактором виникнення пожеж у містах була безпланова забудова дерев'яними спорудами. Не останню роль відігравали відсутність водопроводу, нестача води, відсутність заходів запобігання пожежам та їх несистемне гасіння.

На теренах України перші пожежники з'явилися на початку 30-х років XIX століття. Спочатку цю роботу виконували солдати внутрішньої служби, які не підходили для строкової. Наказом уряду 1837 року для комплектування пожежних команд можна було набирати людей,

які уже відбули покарання. Пожежники у своєму розпорядженні мали такі пожежні інструменти, як бочки на колесах, ручні насоси, вила, крюки, лопати, сокири та інше. Весь інвентар був пофарбований у зелений колір.

У XIV–XV століттях на землях України формуються механізми державного управління на основі Магдебурзького права. В литовсько-польський період документом, який вплинув на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки став Литовський статут 1588 року, характерною рисою якого було врегулювання проблем недоторканості особистого майна громадян, відшкодування збитків, завданих пожежами, а також введення штрафів для винних у виникненні пожежі та запровадження страти для паліїв.

Державне регулювання стосовно розвитку заходів пожежної безпеки у XVI–XVII століттях поповнювалося також королівськими наказами, в яких зазначалося про введення пожежної повинності, роботу пожежно-сторожової охорони та відповідальне поводження з вогнем. Значною подією у цей період став випуск правил автора Анджея Фріч-Моджевського «Про запобігання пожежам та їх гасіння», які були надруковані у науковій праці «Про виправлення держави» 1551 року. Вони мали значний вплив на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки в містах Європи того часу. У XVII столітті ця робота була перекладена на російську мову та набула широкого застосування на українських землях [4].

Проте в загальному сенсі механізми державного регулювання пожежної безпеки в Україні XIX століття не набули значного розвитку, доки існувало кріпосне право. В обставинах, які склалися тоді (занепаду економіки, воєнних конфліктів та зростання повстань серед селян), Російське самодержавство у 1861 році скасувало кріпосне право [5, с. 150].

Разом зі зміною соціально-економічного устрою суспільства у країні поступово почали формуватися механізми державного управління розвитку пожежної безпеки. Наприкінці XIX століття імперська Росія звернула увагу на здобутки світового прогресу у сфері пожежної справи, у громадськості розпочався широкий пожежний рух, а російські діячі у сфері пожежної безпеки зайняли передові позиції у цій сфері.

У цей період у багатьох державах по-новому почали функціонувати пожежні служби, на що вчинило вплив зростання промисловості, у тому

числі в галузі засобів гасіння вогню та пожежної техніки.

Тоді ж було винайдено та взято у широке застосування новітнє пожежне обладнання та більш ефективні засоби пожежогасіння, такі як: пожежна сигналізація, вогнегасна піна, протипожежний водогін постійного тиску із водозабірними стовпами, метод газового пожежогасіння, система водяного пожежогасіння, центробіжні парові насоси, вогнегасники, дихальні апарати для пожежних, осучаснені пожежні автомобілі та телеграф [6].

8 січня 1841 року вважається однією з основних дат, коли відбулася належна організація професійної пожежної охорони в Києві.

На думку В. Абрамова, Ю. Глуховенка, В. Сметанина, найбільший вплив на формування механізмів державного регулювання пожежної безпеки починають чинити страхові та пожежні громадські організації. У 1892 році на першому з'їзді страхових та пожежних діячів у Санкт-Петербурзі, який був ініційований Російським технічним товариством, було проголошено про початок функціонування Російського добровільного пожежного товариства.

Громадські організації пожежного напрямку роботи починають формуватися і в інших країнах. Деякі з них діють і зараз:

- Міжнародна асоціація керівників пожежної охорони – IAFC, що започаткована у 1873 році;
- Національна асоціація протипожежного захисту – NFPA, що започаткована у 1896 році;
- Міжнародний технічний комітет із запобігання і гасіння пожеж – СТИФ, що започаткований у 1900 році. Першим президентом Комітету було вибрано представника від Російської імперії графа Комаровського.

Завдяки впливу пожежних діячів організовуються відкриті міжнародні пожежні з'їзди, конгреси та виставки. У період 1892–1917 років у Росії відбулося вісім з'їздів пожежного напрямку, а у 1912 у Санкт-Петербурзі було проведено VI конгрес Міжнародної пожежної ради [4].

У короткий термін 1921–1922 років владою були прийняті деякі документи державного регуляторного впливу у напрямі пожежної безпеки. Деякими з них є [7]:

- «Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ», в якому були сформульовані також завдання пожежної охорони та її організаційна структура;
- «Про обов'язкове відрахування від прибутків страховими установами РРФСР на утримання місцевих пожежних організацій»;

- «Про місцеві бюджети»;
- «Про організацію підвідділів пожежної статистики у статистичному відділі НКВС»;
- «Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ Української РСР»;
- «Про облік пожежного майна в Республіці»;
- «Про виробництво в місячний термін мобілізації коней, придатних для служби в пожежних командах в усіх радянських установах і підприємствах»;
- «Строкове проведення протипожежних заходів у РРФСР»;
- «Про заходи для збереження пожежних об'єктів і утримання їх у бойовій готовності»;
- «Про заходи боротьби з пожежами».

У період до 30-х років тривала регламентація діяльності пожежних команд. На державному рівні забезпечення пожежної безпеки відповідало виробничо-територіальному принципу.

У 1927 році постановою Ради народних комісарів СРСР, у якій зазначалося про запровадження заходів охорони державних і тих, які мають державне значення підприємств, споруд і складів, особиста відповідальність за дотримання пожежної безпеки покладалася на керівників таких об'єктів. А згідно з «Положенням про органи державного пожежного нагляду УРСР» 1927 року попередження пожеж стало обов'язком Народного комісаріату внутрішніх справ УРСР.

Важким періодом для розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки стали 1931–1934 роки – час, коли пожежна охорона тимчасово підпорядковувалася Народному комісаріату комунального господарства Української Радянської Соціалістичної Республіки. Проте у 1934 році, коли змінилися державні оборонні пріоритети, Центральним виконавчим комітетом Ради народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік було винесено постанову та утворено Народний комісаріат внутрішніх справ Союзу Радянських Соціалістичних Республік. У структурі цієї організації було відновлено установу, що мала відповідати за пожежну охорону, у вигляді Головного управління пожежної охорони – Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Тоді ж повною мірою починається процес формування механізмів державного регулювання системи пожежної безпеки з урахуванням оновлених стратегічних напрямів довоєнного часу [7].

З перших днів незалежності України формування механізмів державного регулювання

розвитку пожежної безпеки було одним із найважливіших напрямів діяльності органів влади [8, с. 2]. Ці завдання покладалися на відділи пожежної охорони, які згідно із законами України «Про міліцію» [9] і «Про пожежну безпеку» [10] діяли у структурі Міністерства внутрішніх справ України.

Умови та порядок проходження служби в загонах пожежної охорони регламентувалися Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. [11].

Вагомим складником пожежної охорони України були воєнізовані та професійні пожежні загоони, які були включені у систему Міністерства внутрішніх справ України. У своїй роботі вони керувалися перш за все Конституцією України [12], потім Законом України «Про пожежну безпеку» [13] та іншими законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативними актами Міністерства внутрішніх справ та іншими підзаконними актами [14].

Варто додати, що починаючи з 1994 року пожежні загоони, пожежні частини, інші допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади підпорядковувалися Державній пожежній охороні, яка була спеці-

ально створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 р. [15].

Їхня діяльність скеровувалась Головним управлінням Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ, управліннями і відділами Державної пожежної охорони Головного управління внутрішніх справ у Криму Міністерства внутрішніх справ України, управлінням внутрішніх справ областей та міста Севастополя, Головним управлінням внутрішніх справ у місті Києві і Київській області [16]. Підсумовуючи наведені історичні дані, можемо умовно розділити процес становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки на періоди (див. табл. 1).

**Висновки.** Тож, підсумовуючи результати огляду дискурсного поля проблематики механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки, можна зазначити, що проблема пожеж завжди була насущною для народів усього світу і під час усіх історичних періодів уряди держав завжди намагалися запровадити нові механізми державного регулювання пожежної безпеки. Проте найбільший розвиток механізми державного регулювання набували у періоди довоєнного та післявоєнного часу, коли існувала загроза масових пожеж та ураження вогнем значних територій, майна та побуту.

Таблиця 1

**Періоди процесу становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки**

Назва періоду	Часові рамки	Характеристика періоду
<i>Стародавній світ</i>	До н.е.	Введення покарань за необережне поводження з вогнем у Вавилоні та Ассирії. Перші пожежні насоси у Стародавній Греції. Перші пожежні команди у Стародавньому Китаї.
<i>Античність</i>	до 1000 р.	Перший спеціалізований пожежний корпус у Римі. Поява перших механізмів державного управління пожежною безпекою у Римській імперії та Китаї.
<i>Середньовіччя</i>	1000 р. – 1500 р.	Початок будівництва споруд не з дерева, а з каменю. Пільги для ремісників, які самотужки могли боротися з вогнем. Початок становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Київській Русі.
<i>Ранній час</i>	1500 р. – 1800 р.	Поява перших протипожежних заходів в указах руських князів. Передбачення покарання підпалювачам у перших законодавчих актах того часу.
<i>Новий час</i>	1800 р. – 1900 р.	Вперше з'являється головний архітектор у містах, який відповідає за зведення споруд та дотримання заходів пожежної безпеки. Залучення солдатів до участі у гасінні пожеж. Відміна кріпосного права та початок розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки.
<i>Новітній час</i>	1900 р. – 2000 р.	Поява перших страхових та пожежних громадських організацій. Організація перших міжнародних з'їздів з питань пожежної безпеки.

**Список літератури:**

1. Борис О.П. Історія становлення Державної пожежної охорони та її роль у формуванні системи цивільного захисту України. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330>.
2. Історія становлення Головного управління ДСНС України у Києві / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві. URL: <https://kyiv.dsns.gov.ua/ua/Istoriya.html>.
3. Рожков А.П. Пожежна безпека : навчальний посібник для студентів вищих закладів освіти України. Київ : Пожінформтехніка, 1999. 256 с.
4. Борис О.П. Історія становлення державної пожежної охорони та її роль у формуванні системи цивільного захисту України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330>.
5. Абрамов В.А., Глуховенко Ю.М., Сметанин В.Ф. История пожарной охраны. Краткий курс. Ч. 1. Москва : Академия ГПС МЧС России, 2005. 285 с.
6. Чехов А. Исторический очерк пожарного дела в России. Санкт-Петербург. 1892.
7. Шапиро Л. Пожарные прежде и теперь. Москва : Профиздат. 1937 г.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. С. 11.
9. Про міліцію : Закон України (втратив чинність 07.11.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
10. Про пожежну безпеку : Закон України (втратив чинність від 01.07.2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>.
11. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх прав України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. *Збірник нормативних актів України з питань правопорядку*. Київ : б. в., 1993. 583 с.
12. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
13. Про пожежну безпеку : Закон України (втратив чинність від 01.07.2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>.
14. Волошин С.М. Стан, проблеми та пріоритети нормативно-правового забезпечення МНС України. *Надзвичайна ситуація*. 2000. № 4. С. 23–26.
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/КР940508.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР940508.html).
16. Балябас В. Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2012. Вип. 30. С. 248.

**Borysov A.V. EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF FIRE SAFETY**

*It is determined that the process of development of mechanisms of state regulation of fire safety in Ukraine has a thousand-year history. In the ancient state, as well as all over the world at that time, there were constant fires. It is noted that since the most frequent cause of fires was the careless handling of fire, the basic provisions for fire prevention concerned severe restrictions and even a ban on the use of fire during the summer drought. The following was punished by the arsonist – he and his family were enslaved and their property was transferred to the state treasury.*

*It is noted that in the fourteenth and fifteenth centuries, on the lands of Ukraine mechanisms of public administration were formed on the basis of Magdeburg law. In the Lithuanian-Polish period the document that influenced the development of mechanisms of state regulation of fire safety became the Lithuanian Charter of 1588.*

*It is substantiated that the mechanisms of state regulation of fire safety in Ukraine in the nineteenth century did not gain significant development while serfdom existed. In the circumstances of that time – the decline of the economy, military conflicts and the rise of the peasants' uprisings – the Russian autocracy in 1861 abolished serfdom. It was noted that since the first days of Ukraine's independence, the formation of mechanisms of state regulation of the development of fire safety has been one of the most important activities of the authorities. These tasks were entrusted to fire departments, which in accordance with the Laws of Ukraine "On Militia" and "On Fire Safety" operated within the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

*The main periods of the process of formation of mechanisms of state regulation of fire safety development have been systematized and characterized.*

**Key words:** *mechanisms of public management of fire safety, International technical committee on fire prevention and extinguishing, fire safety, work of fire-guard, International Association of fire protection executives.*