

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

УДК 338.24.01 (371.3)

DOI: 10.37468/2307-1400-2022-2-5-16

УПРАВЛЕНИЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ КАК ЧАСТЬЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Муслиенко Тамара Викторовна^{1,2}
*Артамонов Владимир Сергеевич*³

¹Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева, Санкт-Петербург, Россия

²Социологический институт РАН, Санкт-Петербург, Россия

³Российская академия ракетных и артиллерийских наук, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Актуализирована проблема исследования отечественного исторического опыта управления пожарной безопасностью с учетом современного состояния государственного управления в пожарной сфере и его влияние на уровень национальной безопасности. Категории «пожарная безопасность» и «управление пожарной безопасностью» используются в коннотации Федерального закона «О пожарной безопасности» от 1994 года в редакции 2022 года.

Выявлена недостаточная степень исследования этого направления государственной деятельности. Обосновано наличие тысячелетней традиции обеспечения пожарной безопасности силами и средствами населения на принципах добровольно-принудительного участия. Раскрыто содержание многовековой практики управления пожарной безопасностью, суть которой – в издании нормативных документов, содержащих требования по соблюдению населением противопожарных мер, санкционных мер к нарушителям и использование в борьбе с пожарами добровольных пожарных формирований. Выявлены особенности управления на разных этапах становления и развития нашего государства: в период существования славянских княжеств, в Московском государстве и в Российской Империи. Выявлена непоследовательность управленческих решений государства в сфере профессионализации пожарной охраны в XIX веке.

Ключевые слова: безопасность, управление, пожар, указная грамота, княжеская администрация, «приказная» система управления, «рогаточная охрана», «решеточная охрана», пожарная команда, казенное содержание, пожарная повинность, добровольное пожарное движение, устав, Императорское Российское пожарное общество, МЧС России.

FIRE SAFETY MANAGEMENT AS PART OF NATIONAL SECURITY: HISTORICAL BACKGROUND OF THE ISSUE

Musienko T. V.^{1,2}
*Artamonov V. S.*³

¹ St. Petersburg University of the State Fire Service of EMERCOM of Russia named after Hero of the Russian Federation Army General E.N. Zinichev, St. Petersburg, Russia

² Sociological Institute of the Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russia

³ Russian Academy of Rocket and Artillery Sciences, Moscow, Russia

ABSTRACT

The problem of studying the national historical experience of fire safety management is actualized. The current state of public administration in the fire sector and its impact on the level of national security is taken into account. The categories «fire safety» and «fire safety management» are used in the connotation of the Federal Law «On Fire Safety» of 1994 as amended in 2022.

Insufficient degree of research of this direction of state activity is revealed. The existence of a thousand-year tradition of ensuring fire safety by the forces and means of the population on the principles of voluntary and compulsory participation is substantiated. The content of the centuries-old practice of fire safety management is revealed, the essence of which is the publication of regulatory documents containing requirements for compliance with fire-fighting measures by the population, sanctions against violators and the use of voluntary fire brigades in fighting fires. The features of governance at different stages of the formation and development of

our state are revealed: during the existence of the Slavic principalities, in the Moscow state and in the Russian Empire. Inconsistency of management decisions of the state in professionalization of fire protection in the XIX century is revealed.

Keywords: safety; fire; decree; princely administration; «command» management system; «slingshot guard»; «lattice guard»; fire brigade; state maintenance; fire service; voluntary fire movement; charter; Imperial Russian Fire Society; EMERCOM of Russia.

Введение

Пожарная безопасность с древнейших времен была составной частью безопасности людей, общества и государства. Это объясняется тяжестью последствий такого рода чрезвычайных ситуаций для всей сферы жизнедеятельности и национальной безопасности в целом.

О масштабах бедствий свидетельствуют факты из настоящего времени.

По данным ФБУ «Авиалесоохрана» в 2021 году на территории Российской Федерации возникло 15 112 очагов ландшафтных (природных) пожаров общей площадью 10 059 359,88 гектара (природные – это пожары, площадь которых составляет 25 гектаров и более – для наземной охраны лесов; 200 гектаров и более – для авиационной охраны).

Из общего количества на землях лесного фонда произошло 14 240 пожаров площадью 9 928 128,61 гектара. Количество пожаров увеличилось на два процента, площадь, пройденная огнем, увеличилась на 8,5 процента.

При пожарах 8 416 людей погибло, в том числе 380 детей, получили травмы 8 403 человек, личным составом подразделений спасено 35 487 человек. Пожаром уничтожено более 17,2 тысяч зданий и сооружений. А экономический ущерб только от лесных пожаров в России, по предварительным подсчетам, составил 10,6 миллиардов рублей [1ДД, С.55-56, 157].

По данным Green Peace, общая площадь, пройденная лесными пожарами на планете только с 1 января по 2 августа 2021 года составляла 13,4 миллионов гектаров – это третий показатель за историю наблюдений (2003 – 14,5; 2012 – 16,0) [2]. Отечественный «вклад» в пожарную опасность составляет почти 70 процентов от мирового.

Изменение климата, как отмечено в Отчете Межправительственной группы экспертов по изменению климата, который является частью Шестого оценочного доклада ООН за 2021 год, в ряду

экстремальных явлений, поскольку усугубляет жару и засухи [3]. И это вызывает рост числа очагов возгорания и увеличение их площадей.

Среди факторов, актуализирующих проблему управления пожарной безопасностью, следует выделить и увеличение огневой мощи современных боевых средств, как показывает их применение в ходе специальной военной операции по демилитаризации и денацификации современной Украины.

Борьба с пожарами, деятельность людей по предотвращению таких бедствий, минимизация последствий и выяснение причин происшедших событий, выработка эффективного способа управления пожарной безопасностью для недопущения подобного впредь – чрезвычайно сложная сфера управления человеческой жизнедеятельностью.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 1994 года в редакции 2022 года определяет пожарную безопасность как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, а управление в области пожарной безопасности как деятельность органов, участвующих в соответствии с законодательством Российской Федерации в обеспечении пожарной безопасности [4, ст. 1].

Целью исследования является обобщение исторического отечественного опыта управления пожарной безопасностью до 1914 года. В числе задач – определение особенностей такого управления в период существования славянских княжеств, в Московском государстве и в Российской Империи.

Результаты исследования и их обсуждение

При всем многообразии публикаций по проблемам пожарной безопасности к теме управления обращались лишь отдельные исследователи, в основном в контексте анализа современных государственных управленческих мер [см., напр., 5-8].

А.И. Бараматов, Г.В. Ананьева и ряд других исследовали особенности управления пожарным делом в регионах государства [9,10].

Активизация научно-исследовательской работы в этом направлении в настоящее время во многом связана с такими именами как Н.Н. Щаблов, В.Н. Виноградов, А.А. Луговой, В.П. Минина, В.Н. Лукин, результаты исследований которых представлены в виде хрестоматии по истории пожарного дела, энциклопедических изданиях, раскрывающих роль руководителей государства и подвижников, обобщений военного опыта организации и руководства обеспечением пожарной безопасности [11-16].

Но остается недостаточно исследованным ряд проблем обозначенной темы, хотя периодически появляются публикации по теме [17, 18].

Исследовательский проект основан на применении исторического, сравнительного и структурно-функционального методов.

Основная сфера исследуемого исторического периода – это организация исполнения всеобщей пожарной повинности в ходе борьбы людей с огнем с помощью имеющихся подручных средств. Только три с половиной столетия назад государство стало оказывать реальную помощь населению в борьбе с пожарами.

Традиция добровольно-принудительного участия в обеспечении пожарной безопасности была заложена по сути тысячелетиями. На Руси с древних времен организацией противопожарных действий занимались старшие и опытные члены общины. Всегда существовали формирования как некий прообраз будущей сторожевой службы с функцией пожарного контроля.

В «Русской Правде» – своде древнерусского права XI века в годы правления Великого князя Ярослава Мудрого и дополненном XII веке был впервые обобщен исторический опыт борьбы с пожарами на Руси и сформулированы меры по предотвращению пожаров и наказанию виновных в создании чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) [19]. Но и раньше, в «Законе судном людем» IX века, уже закладывались основы законодательства пожарного дела [20].

В средневековой Руси существовало твердое убеждение в необходимости и важности правовой основы управления. Оно в течение нескольких столетий формировало в основном систему наказаний за неисполнение, ненадлежащее исполнение или злой умысел по трем основным направлениям в пожарном деле: предупредительном (профилактическом), организационном и оборонительном.

По косвенным признакам и чудом сохранившимся в пожарищах во времена Золотой Орды отдельным указам удельных князей можно сделать вывод, что князья в эти управленческие документы включали и требования пожарной безопасности.

Г.В. Вернадский отмечал огромный урон летописной истории Руси, нанесенный монгольским нашествием и незначительное его влияние на славянское законодательство [21].

Но следует отметить, что в комплексе предупредительных мер появляются каменное строительство в широком масштабе и организация пожарно-сторожевой службы на добровольных началах в качестве организационной меры. Об этом свидетельствуют Жалованные и Указные Грамоты, акты местного управления, судебные акты разных княжеств [22, С. 341-418].

Управление пожарной безопасностью в эти столетия переходит к княжеской администрации: князьям, воеводам, опытным в пожарных делах дружинникам, княжеским тиунам, боярским тиунам, «огнищанам» (старший слуга на княжеском дворе) и его тиунам, сельским тиунам [23].

Становление и укрепление Московского централизованного государства являет новый этап в управлении пожарной безопасностью.

В княжение Ивана III, Великого князя Московского (с 1462 года) формируется централизованный аппарат власти как «приказная» система управления. Земский приказ отвечал за пожарную безопасность, а Разбойный – занимался расследованием преступлений в этой сфере.

«Судебник» 1497 года распространил юридические нормы, относящиеся к пожарным делам, на всю территорию Московского государства.

«Поджог города с целью предать его врагу», как трактовала девятая статья «Судебника», – это особо опасное преступление против государства и церкви, а наказание за него – смертная казнь.

В кругу государственных служащих с правами удельных князей теперь были обозначены не только бояре, но «окольничий, или дворецкий, или дьяк».

Среди новаций и включение в судебный процесс новых участников – «недельщиков». Это были избираемые должностные лица – судебные исполнители, выступавшие в этом качестве в течение недели. [22, С. 341-418; 23, С. 117; 24].

По указанию кого-либо из перечисленных государственных служащих по графику от дворов в состав пожарно-сторожевого патруля выделялись общинники. В городах XV века появляется «рогаточная охрана» – посты у сбитых накрест заостренных кольев, перекрывавших улицы.

Подобные препятствия использовала современная враждебная Украина на оккупированных территориях Донецкой и Луганской Народных Республики и на отдельных участках границы с Россией.

Поселения делились на участки: за десять дворов отвечал десятский, за пятьдесят – пятидесятский, за сто – сотский, за тысячу – тысяцкий. Все должности в самом начале существования рогаточной службы были выборными.

В.Н. Лукин перечисляет несколько причин, почему даже после учреждения профессиональной пожарной охраны в разные периоды отечественной истории государство основную заботу по борьбе с пожарами возлагало на население, особенно сельское.

Отсутствие квалифицированных пожарных кадров, необходимого материально-технического обеспечения, наличие человеческого фактора в причинах возгорания формировали именно такую стратегию управления пожарной безопасностью. По мнению ученого, «государству во все времена и во всех сторонах света было выгодно возлагать пожарные обязанности на население, не затрачивая при этом бюджетных средств и покрывая убытки за счет виновных в виде штра-

фов и отработок во время тюремного заключения» [25, С. 115-116].

Пожары весной 2022 года на десятках тысяч гектаров земель подвигли Государственную Думу Российской Федерации на рассмотрение вопроса об ужесточении наказаний за нарушение правил противопожарной безопасности в виде увеличения размеров штрафов и уголовного преследования.

Следует заметить, что правила элементарной противопожарной безопасности формулировались из века в век практически без изменений.

В целях усиления контроля за их соблюдением с 1504 года в поселениях Московского государства вводится круглосуточная пожарно-сторожевая «решеточная охрана». Теперь вместе с «рогатками» устанавливались и запирающиеся на ночь ворота-«решетки», а посты формировались по принципам прошлого столетия.

С 1550 года пожарные функции возложили и на городских стрельцов, переходивших на время патрулирования в подчинении «объезжих голов». Но за пожарную безопасность в церковной сфере ответственность несли церковные служители или патриаршие дворяне, которые не подчинялись «объезжим головам».

Такие управленческие решения создали проблемы. Разрядный приказ решал вопросы назначения в «объезд» дьяка и подьячих в помощь «объезжей голове», который должен был обращаться в Земский приказ за выделением решеточных приказчиков, а в Стрелецкий – за стрельцами.

В областях и уездах ответственность за пожарную безопасность имели выборные земские органы управления, сформированные в ходе Земской реформы Ивана III: земские судьи, губные старосты, городовые приказчики. Они через наместников имели отношение к Приказам.

С введением в 1605–1606 годах воеводского управления в уездах организационные вопросы по пожарному делу обязаны были решать воеводы. В их подчинении находилось несколько приставов.

Воеводы пришли на смену наместникам, но уже без «кормления». Теперь местным управ-

лением руководил представитель центральной государственной власти «приказный человек по назначению, а не земский правитель по выбору» [26].

Минимизировать издержки в управлении пожарной безопасностью было призвано «Уложение» 1649 года.

«Уложение» 1649 года регламентировало соблюдение правил пожарной безопасности в жилищах, лесах и на полях, а в девяти статьях разных глав определялись наказания за различного рода «зажигательства» [27].

Приложением к «Уложению» стал «Наказъ о Градском благочинии» 1649 года, утвержденный Алексеем Михайловичем 30 апреля 1649 года.

В «Наказе» было законодательно закреплено назначение во главе «решеточно-рогаточной» охраны «объезжих голов», то есть руководителей, которые находились на содержании государства. В городских и крупных сельских поселениях стали создавать «съезжие дома (избы)» – прообразы будущих пожарных депо [28].

При съезжих избах, начиная с 1553 года, стали формировать конно-бочечные пожарные обозы для доставки воды и противопожарного инвентаря к очагу возгорания: заливных труб (ручные пожарные насосы), «наметов» – лубы, мешковина, брезентовые паруса, которыми во время пожара покрывали крыши и стены соседних с горящим зданием домов и строений. Заметим, что «наметы» из современных негорючих материалов используются и в XXI веке.

В апреле 1620 года Царем Михаилом Федоровичем было принято решение о создании при Земском приказе «пожарной станции» – пожарной команды из 120 постоянных служителей. Ее содержание включалось в государственные расходы. Каждую ночь 20 извозчиков были обязаны дежурить у здания Приказа для использования в составе конно-бочечного обоза.

Объезжие головы сочетали пожарные и полицейские (благочиния) функции и полицейский оставался главным начальником во время тушения пожара следующие почти четыреста лет.

Важные организационные решения были

приняты в 1629 году, по которым предполагалось: возложение пожарных расходов частью на казну, а частью – на земство (содержание извозчиков и приказчиков в селениях); учет московских извозчиков в Земском Приказе; расширение штатов пожарной станции с содержанием из казны; круглосуточное дежурство конно-бочечного обоза; требование иметь водоливные трубы богатым дворам, остальным – одну на десять дворов; рытье «пожарных» колодцев по большим улицам на каждые десять дворов.

Таким образом осуществлялся постепенный переход к государственному управлению пожарным делом. И закономерным выглядит принятие решения считать дату издания «Наказа» днем зарождения профессиональной пожарной охраны [29].

XVIII век мало нового привнес в систему государственного управления пожарной безопасностью. Изменение по воле Великого Царя Петра Алексеевича названий типа «объезжих голов» на брандмайоров; появление с развитием пожарного оборудования брандмейстеров, отвечавших за подготовку пожарных к использованию заливных труб; от «съезжей избы» до «пожарной станции», к «пожарной экспедиции» и затем к «пожарному депо» (с 1812 года) мало что изменяло в управлении пожарным делом, сохранявшемся по существу в средневековом состоянии. Повинностная пожарная охрана просуществовала до начала XIX века, а пожарно-бочечные обозы продолжали свою пожарную службу и в XX веке.

Но процесс укрепления государственного управления продолжался. Так, например, Правительствующим Сенатом в 1740 году были утверждены правила обеспечения войсковых подразделений пожарной техникой, а с 1747 года такой инвентарь обязаны были иметь все правительственные учреждения. Манифестом Императрицы Екатерины II с 1775 года было позволено свободное заведение любых промышленных предприятий.

Такие решения активизировали процесс технического переоснащения пожарных подразделений, стимулировали приобретение про-

тивопожарных инструментов организациями, учреждениями и населением.

Губернская реформа 1775 года по введению нового административно-территориального деления страны, сохранившегося вплоть до двадцатых годов XX века, была призвана повысить качество управления пожарной безопасностью.

Указ Императрицы Екатерины II «Об Уставе благочиния или Полицейском» от 8 апреля 1782 года способствовал завершению перехода к полицейским пожарным формированиям с постоянным составом [30].

По закону о городском самоуправлении – «Городовому положению», подданные Российской Империи выбирали городскую Думу на три года. В ее ведение передавалось и пожарное благоустройство в городах, а в уездных городах этим занимался городской магистрат и нижний земский суд во главе с капитан-исправником, назначаемым, как правило, из отставных офицеров. Ему предписывалось принимать, в том числе, и противопожарные меры.

В провинциальных городах за противопожарную охрану отвечал городничий, назначаемый из дворян, ответственных чиновников или офицеров воинских подразделений и подчинявшийся губернскому правлению и полицейской канцелярии.

В целях большей организованности в противостоянии огню в 1784 году Москва была разделена на 20 частей. В каждой из частей создавалась пожарная команда с бюджетным финансированием в 840 рублей, а на починку амуниции, подковку лошадей и на ремонт повозок и пожарного инструмента – две тысячи рублей в год [31, С. 14-16].

В структуре Министерства внутренних дел Российской Империи (с 8 сентября 1802 года) 7 января 1803 года был утвержден штат в 45 человек Департамента внутренних дел, в составе которого Вторая экспедиция – Спокойствие и благочиние, а с 1805 года Первое отделение Экспедиции Государственного благоустройства, должны были реализовать функции государственного управления пожарным делом.

Государство предпринимает ряд мер по укреплению пожарной безопасности.

Указом Императора Александра I от 29 ноября 1802 года «Об учреждении при полиции особенной пожарной команды» была создана первая профессиональная пожарная команда в Российской Империи. Указ определял ее численность в 1602 человек из солдат, неспособных к «фрунтовой» службе [32].

Указ Императора Александра I от 24 июня 1803 года «О повинностях обывателей города Санкт-Петербурга» изменил порядок финансирования этой команды – все обыватели были освобождены от содержания пожарных служителей, а также отменил для жителей столицы исполнение пожарной повинности. Сбор на нужды пожарной команды устанавливался в размере «по полупроценту с капитального рубля по оценке с каждого двора и торгового места, в городе состоящего» [33].

А 31 мая 1804 года такое же решение было принято и по Москве.

В это же время для нижних чинов пожарной команды была введена не только повседневная форма одежды, но и парадная-выходная.

В 1807 году в Российской Империи приняли первый в истории пожарного дела «Пожарный Устав», а в приложении к нему «Положение о составе пожарной охраны Петербурга и Москвы». Этими документами должны были руководствоваться в губерниях для организации профессиональных пожарных команд, исходя из финансовых возможностей.

К обеспечению пожарной безопасности стали привлекать подразделения внутренней стражи, согласно утвержденному 3 июля 1811 года «Положению о внутренней страже».

Государство также озаботилось социальным обеспечением профессиональных пожарных, учредив 18 августа 1814 года «Комитет о покровительстве чинам команд: пожарных и наряжаемых от войск на пожары, а также их семействам». Комитет определял и назначал пенсии пожарным чинам и служителям по выслуге лет, а также семьям погибших при тушении пожара.

Такое решение активизировало создание общественных команд при полиции в уездных городах. А Императорский Указ от 10 января 1818 года, способствовал укреплению этой тенденции, так как определял два вида профессиональной пожарной охраны: военизированную и по вольному найму. Указ устанавливал их подчиненность полиции, приоритет военизированных команд из-за рекомендации включать служащих внутренней стражи в пожарные команды, содержал требования к их материально-технической базе.

Важным направлением в противопожарной деятельности стало пожарное страхование, начало которому было положено в 1827 году учреждением «Российского страхового от огня общества». Отчисление пяти процентов от страховых премий стали важной статьёй для развития отечественного пожарного дела.

В 1832 году новый «Пожарный устав» нивелировал противоречивые положения первого «Пожарного устава». А «Строительный Устав» устанавливал нормы и правила безопасного в пожарном отношении строительства: устройство противопожарных разрывов, правила кладки и содержания печей и ряд других.

Государственное управление пожарной сферой включало и сельскую часть страны. В 1834 году был введен запрет на возведение любых строений без разрешения сельских властей.

В 1846 году ввели в действие «Устав городских пожарных обществ», который определял общий порядок их создания, состав и функции.

Важным было и утверждение 17 марта 1853 года «Нормальной таблицы состава пожарной части в городах». Все города делились на семь разрядов. К первому относили города с населением до двух тысяч жителей, а к седьмому – до 30 тысяч. Численность пожарных команд устанавливалась соответственно от пяти до 75 человек, набираемых из военного ведомства. По штату определялись и нормы положенности пожарной техники и средств на ее содержание и ремонт.

Это нормативы позволили МВД утвердить штаты пожарных команд в 461 городе.

Влияние реформ Императора Александра II на состояние пожарного дела исследователями оценивается по-разному. С одной стороны, ускорился переход от повинностной пожарной охраны к профессиональной, улучшалось материально-техническое обеспечение пожарных команд.

Но с другой стороны, в соответствии с «Положением о городских самоуправлениях» 1861 года начался процесс передачи пожарной охраны провинциальных городов из ведения полиции в ведение городских самоуправлений. «Положение о земских учреждениях» от 1 января 1864 года возлагало на земство содержание пожарных команд.

Это привело к резкому сокращению государственного финансирования. Местные бюджеты, как правило, экономили на противопожарных расходах и это вызвало сокращение числа и штатов команд, которые становились в большинстве своем общественными.

Тем не менее, обстоятельства заставляли местное самоуправление уделять больше внимания проблеме пожарной безопасности, опираться на инициативу людей, способствовали активизации добровольного пожарного движения и созданию с 1870 года фабрично-заводских пожарных формирований.

Изменился и принцип комплектования профессиональных городских пожарных команд. После введения с 4 июля 1873 года «всесловной» воинской повинности комплектование стало осуществляться по вольному найму.

С 1862 года городские пожарные части стали объединяться в единую городскую под началом городского брандмайора, что повысило их управляемость и эффективность борьбы с пожарами, особенно крупными.

Опыт государственного подхода к управлению пожарной безопасностью был использован при формировании централизованного, управляемого добровольного пожарного движения. Такая объединительная идея зародилась в 70-80-х годах XIX века.

Следует заметить, что усилия государства без

опоры на инициативу народных масс были недостаточны для успешного противостояния огненной стихии. В «Данных о пожарах в Европейской России, по сведениям Центрального Статистического Комитета Министерства Внутренних Дел с 1866 по 1889 год» приводились такие факты.

С 1869 по 1889 год включительно, то есть за тридцать лет, в пределах только сорока девяти губерний Европейской России (без Привислянских губерний и области войска Донского) было 896353 (восемьсот девяносто шесть тысяч триста пятьдесят три) случая пожара, которые причинили убытки Российской Империи на 1,535323270 (один миллиард пятьсот тридцать пять миллионов триста двадцать три тысячи двести семьдесят), тогдашних полновесных рублей [34].

Автор опубликовал результаты исследования объединительного процесса в добровольном пожарном движении в монографии «Добровольная пожарная охрана: Императорское Российское пожарное общество», вышедшей из печати в 2021 году [35]. А в третьем выпуске серии «Добровольная пожарная охрана: вековые традиции» раскрыта деятельность вольных пожарных обществ в губерниях Российской Империи [36].

Здесь же отметим, что утверждение в 1901 году Императором Николаем II нового Устава Императорского Российского пожарного общества (далее – ИРПО), в пятом параграфе которого фиксировался переход ИРПО в «ведение Министерства внутренних дел», означало переход добровольного пожарного движения под государственное управление.

За шестнадцать лет деятельности в мирных условиях число членов Императорского Российского пожарного общества выросло в 51,4 раза. К 1914 году в рядах ИРПО насчитывалось более 40 тысяч членов, реально участвовавших в обеспечении пожарной безопасности страны. Для сравнения: по данным МЧС России на начало 2021 года в состав гарнизонов из числа реагирующих подразделений были включены 8 778 добровольных пожарных команд (53 491 человек и 13 968 единиц техники, в том числе 4 593 мотопомп).

Подразделения Федеральной пожарной службы Государственной пожарной службы в 2021 году чаще всего тушили пожары вместе с подразделениями добровольной пожарной охраны – 21 145 пожаров, что составило 7,7 процента от общего их количества [35, С. 135; 1, С. 156, 168-169].

Императорское Российское пожарное общество за короткий период своего существования сделало для пожарного дела больше, чем государство за предыдущие столетия. На всех девяти съездах, включая и два первых Съезда Соединенного Российского пожарного общества обсуждались насущные проблемы не только добровольной, но и профессиональной пожарной охраны, принимались и реализовывались важные решения. Но только общественной инициативы и общественных средств было явно недостаточно для качественного улучшения управления пожарной безопасности в огромной, сложной и пожароопасной стране.

Из инициатив ИРПО отметим только следующие.

Один из инициаторов его создания и первый председатель Главного совета граф Александр Дмитриевич Шереметев, анализируя положение дел в пожарном деле, пришел к выводу, что основной причиной существующих проблем являлось отсутствие единства в его управлении, «разрозненность между теми учреждениями, которые призваны для борьбы с огнем».

Российскому пожарному сообществу и государству графом в творческом содружестве с К. Безсоновым был предложен вариант пожарной реформы, результаты которой должны были удовлетворить все стороны.

Государство, используя в качестве основного инструмента предлагаемое к созданию в МВД Главное пожарное управление, могло бы определять стратегию развития пожарного дела на основе «общего плана действий, т.е. организации пожарного дела на перспективу» [37, С. 11].

Поворот государства в сторону пожарной реформы в предвоенном 1913 году был запоздалым, крайне затрудненным военным временем, а затем был остановлен вовсе.

К заслугам ИРПО необходимо отнести и создание в 1906 году в Санкт-Петербурге первого в истории мирового пожарного дела учебного заведения для подготовки специалистов-профессионалов – Курсов пожарных техников. В настоящее время это – Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева.

Заключение

Чрезвычайные ситуации с тяжелыми последствиями для экономики страны создают серьезные риски для национальной безопасности государства. В ряду ЧС в категории наиболее опасных, наносящих значительный ущерб, – пожары.

Управление пожарной безопасностью – важное направление государственной деятельности по обеспечению национальной безопасности страны. Поэтому так важно научное исследование накопленного исторического опыта управления в пожарной сфере и внедрение в практику его положительной части и учета прошлых недостатков и неудач.

Тысячелетняя история пожарного дела сопровождается поиском оптимальных инструментов управления пожарной безопасностью, которые бы способствовали повышению степени национальной безопасности.

Огонь во все времена был оружием, используемым противниками, посягающими на безопасность друг друга.

Изученный отечественными исследователями исторический период свидетельствует о том, что в его самом начале огню противостояли по сути самоорганизованные сообщества людей, и борьбу с пожарами возглавляли наиболее опытные в этом деле люди общины.

Утверждение княжеской власти выделяет управление пожарной безопасностью в отдельное направление княжения в лице княжеской администрации. Управление ограничивалось изданием наказных грамот, содержащих требования соблюдения правил пожарной безопасности и видов ответственности за их нарушение.

По мере становления русского государ-

ства формируется правовая основа управления в виде «Закона судного людем», «Русской Правды», «Стоглава» и других». На их основе на практике реализуется добровольно-принудительный принцип участия населения в борьбе с пожарами.

На этапе формирования и укрепления Московского государства предпринимаются попытки государственной поддержки населения в его противостоянии с огненной стихией. Но несколько столетий отсутствует единый государственный орган управления этой деятельностью. Так, в XVI веке сразу три ведомства – Земский, Стрелецкий и Разбойный приказы занимались организацией пожарно-сторожевой службы, исполняемой населением за личный счет по определенному графику.

Только с середины XVII века в Московском государстве стали выделяться бюджетные средства для оплаты ответственных за организацию пожаротушений служащих.

В начальный период Российской Империи закладываются основы для формирования государственной системы управления пожарной безопасностью. Важным этапом стало учреждение Министерства внутренних дел с подразделением, отвечающим за это направление. Но функции последнего были ограничены, а штат не соответствовал задачам.

Наличие профессиональных команд лишь в крупных городах, опора на добровольные пожарные формирования и отсутствие надлежащего уровня государственного управления – такое состояние пожарного дела сохранялось до конца XIX века.

Закономерно, что формирование централизованного управления пожарной безопасностью связано с созданием Соединенного Российского пожарного общества, взятого под патронаж Императором Николаем II в 1898 году.

Включение Императорского Российского пожарного общества в систему государственного управления способствовало качественному улучшению последнего. Впервые в пожарной истории появилось бюджетное государственное учебное заведение пожарного профиля. Пред-

ложенные ИРПО варианты пожарной реформы были приняты властью к рассмотрению, но оно так и не завершилось из-за Первой мировой войны и последовавших за ней событий.

Список литературы

1. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2021 году. Государственный доклад. URL: <https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/2022-03-11/50472c944efd64370> (дата обращения: 19.05.2022).
2. 2021 год стал третьим с начала века по общей площади, пройденной лесными пожарами. URL: <https://greenpeace.ru/news/2021/08/03/2021-god/> (дата обращения: 19.05.2022).
3. AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1> (дата обращения: 19.05.2022).
4. О пожарной безопасности. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 16.04.2022). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c/ (дата обращения: 19.05.2022).
5. Смирнова А.А., Талашова А.А. Система советского законодательства о пожарной безопасности (по материалам боевых уставов пожарной охраны 1937, 1940, 1953, 1970 гг.) // Науч.-аналит. журн. «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России». – 2016. – № 1. – С. 122–129.
6. Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР / Под общ. ред. канд. техн. наук Н.А. Тарасова-Агалакова. – М.: Стройиздат, 1968. – 307 с.
7. Виноградов В.Н., Кучумова Н.В., Щаблов Н.Н. Рыцари огня. Очерки по истории пожарного дела. – СПб.: Пожсервис, 1997. – 431 с.
8. Евдокимов А.С. Органы местного самоуправления и пожарная безопасность: историко-правовой аспект // В сборнике: Инновации в природообустройстве и защите в чрезвычайных ситуациях. Материалы VIII Международной научно-практической конференции. – Саратов, 2021. – С. 299-303.
9. Бараматов А.И. Организация профилактики и пожаротушения на территории России и Чувашии (XV–XX вв.) // В сборнике: Проблемы высшего образования и современные тенденции социогуманитарного знания (VIII Арсентьевские чтения). Сборник материалов Всероссийской научной конференции с международным участием, 2020. – С. 107-113.
10. Ананьева Г.В. Проблема пожарной безопасности в Курской губернии в 1925-1928 гг. // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2014. – № 4 (148). – С. 38-42.
11. Пожарное дело в России: хрестоматия / Н.Н. Щаблов, В.Н. Виноградов, В.П. Бессонов; Акад. Российских энцикл. – СПб.: Безопасность-2, 2007. – 687 с.
12. Чижиков Э.Н., Виноградов В.Н., Луговой А.А., Болокан В.И. Пожарно-спасательная историческая энциклопедия в 3 т. / Под общ. ред. Э.Н. Чижикова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2019.
13. Щаблов Н.Н. Пылающая Русь. – СПб: Б.и., 1996. – 484 с.
14. Виноградов В.Н., Киселев В.Ф., Щаблов Н.Н. История огненной цивилизации. – СПб: Издательство Академии российских энциклопедий, 2010. – 260 с.
15. Мусиенко Т.В., Лукин В.Н., Виноградов В.Н. Минина А.П. [и др.]. История пожарного дела в биографиях руководителей и выдающихся деятелей России. Монография в 2 т. / Под ред. Э.Н. Чижикова. – СПб: СПб ун-т ГПС МЧС России, 2019.
16. Мусиенко Т.В., Виноградов В.Н., Лукин В.Н., Болокан В.И., Минина А.П. Годы боевые. Пожарно-техническая школа № 2 в годы Великой Отечественной войны. Монография в 2 т. / Под общей ред. Б.В. Гавкалюка. – СПб: СПб. ун-т ГПС МЧС России, 2020.
17. Скипский Г.А., Луговой А.А. Проблемы пожарной безопасности дореволюционного российского села // Психолого-педагогические проблемы безопасности человека и общества. – 2011. – № 2 (11). – С. 77-81.

18. Смирнова А.А., Мусиенко Т.В., Немченко С.Б., Прокофьева С.М., Титова Е.А. О проекте пожарной реформы в России А.Д. Шереметева // Пожаровзрывобезопасность. – 2020. – Т. 29. – № 4. – С. 6-14.
19. Правда Русская / Акад. наук СССР, ин-т истории; под общ. ред. Б.Д. Грекова. М.; Л.: изд-во Акад. наук СССР, 1940–1963 (Л.). – Т. 3. – С. 43–67.
20. Закон судный людем пространной и сводной редакции / Под ред. М.Н. Тихомирова. – М.: Академия наук СССР, 1961. – 287 с.
21. Вернадский Г.В. Монголы и Русь. Гл. V. – Тверь: Издательство ЛЕАН; М.: Аграф, 1997. – 429 с.
22. Памятники русского права. Вып. 3: Памятники права периода образования Русского централизованного государства XIV–XV вв. / Под ред. Л.В. Черепнина. – М.: Гос. изд. юр. лит., 1955. – С. 341-418.
23. Пашуто В.Т., Флоря Б.Н., Хорошкевич А.Л. Древнерусское наследие и исторические судьбы восточного славянства. – М.: Наука, 1982. – 264 с.
24. Виноградов В.Н., Луговой А.А., Минина А.П. История надзора за пожарной безопасностью в России. Ч. I. Обеспечение пожарной безопасности России в дореволюционный период. – СПб: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2020. – 370 с.
25. Лукин В.Н. Добровольная пожарная охрана: зарождение традиций. Монография / Серия «Добровольная пожарная охрана: вековые традиции». Вып. 1. – СПб: СПб. ун-т МЧС России, 2021. – 212 с.
26. Проф. В. Ключевский. Курсъ Русской исторіи. Ч. I: Изданіе третье. –М.: Типографія Г. Лисснера и Д. Совко, 1908. Лекціи XXXIII, XXXIX, XLVII.
27. Царствованіе Государя Царя и Великаго Князя Алексея Михайловича. 7157–1649. 1. Уложение // Полное собрание законов Российской Империи, с 1649 года. – СПб: В типографии Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830–1851. – Т. 1: С 1649 по 1675. – 1830. С. 1-161.
28. Наказъ о Градском благочиніи // Полное собрание законов Российской Империи, с 1649 года. – СПб: В типографии Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830–1851. – Т. 1: С. 1649 по 1675. – 1830. С. 164-166.
29. Об установлении Дня пожарной охраны: Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 539. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13772> (дата обращения: 17.05.2022).
30. Устав благочиния или Полицейской: Часть первая: [Утвержден в Санкт-Петербурге апреля 8 дня 1782 года]. [СПб: Сенат. тип., 1782]. [4], 75, [1] с.
31. Фальковский Н.И. Москва в истории техники. – М.: Московский рабочий, 1950. – 162 с.
32. Об учреждении при полиции особенной пожарной команды. Именной Указ Императора Александра I от 29 ноября 1802 // ПСЗ, I, т. 27. № 20532?. – СПб., 1830. – С. 377-378.
33. О повинностях обывателей города Санкт-Петербурга ПСЗ, I, т. 27. № 20816. – СПб., 1830. – С. 700-704.
34. Несколько слов по поводу 700-летней годовщины великого Новгородского пожара // Пожарное Дело. – Год 1. Июль 1894. – № 1.
35. Мусиенко Т.В. Добровольная пожарная охрана: Императорское Российское пожарное общество. Монография / Серия «Добровольная пожарная охрана: вековые традиции». Вып. 2. – СПб: СПб. ун-т МЧС России, 2021. – 220 с.
36. Лукин В.Н., Виноградов В.Н., Минина А.П. Губернские добровольные пожарные формирования Российской Империи. Монография / Серия «Добровольная пожарная охрана: вековые традиции». Вып. 3. – СПб: СПб. ун-т МЧС России, 2021. – 228 с.
37. Проект Пожарной реформы в России. Составлен графом А.Д. Шереметевым при участии Херсонского брандмейстера К. Безсонова. – С.-Петербург: Типо-литография Д. Семенюкова. 1895. 125 с.

Статья поступила в редакцию 23 мая 2022 г.
Принята к публикации 25 июня 2022 г.

Ссылка для цитирования: Мусиенко Т. В., Артамонов В. С. Управление пожарной безопасностью как частью национальной безопасности: история вопроса // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2022. № 2(38). С. 5-16. DOI: <https://doi.org/10.37468/2307-1400-2022-2-5-16>

Сведения об авторах:

МУСИЕНКО ТАМАРА ВИКТОРОВНА – доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры управления и экономики, профессор кафедры философии и социальных наук Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России имени Героя Российской Федерации генерала армии Е.Н. Зиничева, ассоциированный научный сотрудник Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук – Социологического института РАН, Санкт-Петербург, действительный член Петровской академии наук и искусств, г. Санкт-Петербург, Россия
e-mail: tvm77777@mail.ru

АРТАМОНОВ ВЛАДИМИР СЕРГЕЕВИЧ – доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, член-корреспондент РАН, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, лауреат Премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, Почетный сотрудник Министерства внутренних дел Российской Федерации, генерал-полковник внутренней службы, г. Москва, Россия