

История

Государственного пожарного надзора

18 июля 1927 года органами власти РСФСР утверждено Положение о государственном пожарном надзоре. В этом документе впервые законодательно утверждаются функции государственного пожарного надзора, важнейшими из которых являются: разработка государственного плана противопожарных мероприятий и наблюдение за его осуществлением; руководство, надзор и контроль за состоянием пожарной охраны и деятельностью коммунальных, ведомственных и общественных пожарных организаций, а также объединение их работы.

Безусловно, современная система государственного пожарного надзора, постоянно совершенствуясь и развиваясь, претерпела существенные изменения. Но «Положение» 1927 года - первый документ, положивший начало развитию уникальной в мировой практике эффективной структуры противопожарной службы, направленной на предупреждение пожаров, защиту жизни и здоровья россиян, а также на сохранение материальных и духовных ценностей нашей страны. Созданию государственного пожарного надзора предшествовал многовековой период накопления опыта в области организации превентивных мер.

Положение «О Государственном пожарном надзоре» 1927 года стало руководящим документом для дальнейшего развития противопожарной службы страны, законодательно закрепив за ней сферу деятельности, в том числе - проведение предупредительных мероприятий. Развиваясь и совершенствуясь, эта структура взяла под надзор всю работу по предупреждению пожаров и соблюдению правил пожарной безопасности. Однако в начале своей деятельности государственный пожарный надзор испытывал ряд трудностей, не позволяющих осуществлять свою деятельность с требуемой эффективностью. В частности, на тот период остро недоставало нормативно-правовой основы для осуществления надзорной деятельности, ощущалась острая нехватка квалифицированных специалистов, практически отсутствовало научно-техническое обеспечение, лабораторная база. Решить эти задачи предстояло в кратчайшее время.

Уже в первые годы после утверждения Положения Центральным пожарным отделом (ЦПО) издается более десяти циркуляров по усилению пожарной охраны на различных объектах, выходит закон «О службе в пожарных организациях», «Единый нормативный устав для добровольных пожарных организаций», а также другие документы, направленные на повышение пожарной безопасности сельских и городских объектов.

В 1930 году приказом ВСНХ от 18.01.1930 № 504 «Об образовании в местных органах ВСНХ РСФСР пожарных инспекций» всем краевым и областным СНХ, ЦСНХ и наркомпромторгам автономных республик предлагалось образовать в своих аппаратах пожарную инспекцию. Острая нехватка квалифицированных специалистов в области надзорной деятельности решалась созданием различных видов образовательных учреждений. К 1931 году наряду с Ленинградским пожарным техникумом, возобновившим работу в 1924 году, функционировали уже пожарные техникумы в Москве и Свердловске. Открылся Центральный заочный пожарный техникум, вечерний противопожарный техникум «Спринклер», в различных городах работали 16 пожарно-технических курсов. В итоге в 1931 году получили пожарно-техническое образование более 700 выпускников. Кроме этого создавались учебные команды, курсы переподготовки начсостава, курсы подготовки комсостава для сельской местности.

Деятельность ЦПО по созданию нормативно-правовой базы, подготовке квалифицированных специалистов пожарно-технического профиля, научно-техническая политика, пропаганда вопросов пожарной безопасности, значительно усилили работу государственного пожарного надзора, подняв эффективность работы много выше периода создания. И в этот этап интенсивного развития СССР задачи, поставленные перед государственным пожарным надзором, были выполнены.

Несмотря на то, что в стране появилось 1500 крупных промышленных предприятий, было построено около 100 новых городов, возникли новые отрасли промышленности: тракторная, авиационная, химическая - количество пожаров в стране - самый объективный показатель эффективности деятельности государственного пожарного надзора - к 1930 году по сравнению с 1927 годом снизилось в 1,5 раза - с 150580 до 100403.

Последующее десятилетие государственный пожарный надзор (с 1934 года в составе Главного управления пожарной охраны НКВД СССР) продолжал вести работу по совершенствованию деятельности, повышению пожарной безопасности объектов и территорий. В этот период выходит ряд основополагающих нормативно-правовых документов. Важным шагом в последующем развитии пожарно-профилактической деятельности стало Постановление ЦИК и СНК от 7 апреля 1936 года № 52/654 , которое утвердило новое Положение «О государственном пожарном надзоре», определившее основные функции и права органов ГПН. Этим Постановлением на Главное управление пожарной охраны НКВД СССР и его органы возлагались функции по разработке нормативно-правовых документов в области пожарной безопасности осуществлению мероприятий по контролю подготовке заключений по проектам и типа противопожарного оборудования и ряд других. Данное Постановление действовало без изменений более 40 лет.

Социальные корни причин возникновения пожаров - небрежность, безответственность, безразличие к результатам труда, вредительство - были сведены до минимума. И в этом не малая, если не подавляющая, заслуга государственного пожарного надзора. Об этом свидетельствует статистика: к 1941 году количество пожаров снизилось до 71,8 тысяч.

С первых дней войны пожарная охрана была переведена на особый режим работы. Весь личный состав переходит на казарменное положение, ведется активная работа по подготовке к несению службы нового пополнения. Понимая, что, как и в прежние времена, одним из средств ведения войны является огонь, работниками ГПН организуется всеобщее обучение гражданского населения приемам тушения зажигательных бомб, организации противопожарной защиты зданий и сооружений. Большое внимание уделяется пропаганде пожарной безопасности в городах и сельской местности. Проводится гигантская пожарно-профилактическая работа. Во всех крупных городах очищаются от сгораемых материалов чердаки жилых, общественных, производственных зданий; ненужные деревянные постройки, ветхие строения, заборы разбираются и сносятся.

Самоотверженную работу в военное время продемонстрировали работники государственного пожарного надзора в тылу, где в это время сконцентрировалась промышленность и значительно увеличилась численность населения.

В первые послевоенные годы пожарная охрана испытывала острый дефицит квалифицированных кадров, который удалось ликвидировать лишь спустя несколько лет.

Для оказания помощи работникам государственного пожарного надзора приказом НКВД СССР от 10.03.1945 г. № 046 созданы первые подвижные пожарные лаборатории (далее - ППЛ) в гарнизонах Москвы, Ленинграда, Горького и Свердловска, основными направлениями которых являлись: - оказание повседневной оперативно-исследовательской помощи местному гарнизону пожарной охраны и следственным органам; - изучение явлений, происходящих на пожарах и анализ боевого использования пожарной техники; - выполнение специальных тематических работ, главным образом, по материалам, накопленным лабораторией при исследовании пожаров. С первого выезда в январе 1946 года сотрудники ППЛ собирали и систематизировали фактический материал по исследованию пожаров, изучению причин их возникновения, поведению конструкций при тепловом воздействии. Полученные данные использовались для практических рекомендаций по снижению пожарной опасности объектов, различных изделий, приборов, установок, а также при разработке нормативно-технической литературы.

С самого начала становления государственного пожарного надзора нормативно-техническая работа стала неотъемлемой его частью. Именно на стадии проектирования и строительства объектов можно предусмотреть и практически реализовать весь комплекс мероприятий по противопожарной защите людей и имущества. Нормативно-технический отдел ГуПО МВД СССР был организован в конце 40-х годов прошлого столетия. Под руководством начальника отдела Рассадкина И.Д. было осуществлено широкое внедрение систем автоматической противопожарной защиты зданий и сооружений.

В 70-х годах широкое внедрение получила пожарная автоматика. За короткий срок около 2 млн. объектов были оборудованы системами автоматического обнаружения пожаров. Активно внедрялись системы пожаротушения. В результате проведенных профилактических мероприятий только за период 1966-1970 годов было предотвращено свыше 1 млн. пожаров, причем почти 100 тыс. пожаров были ликвидированы с минимальным материальным ущербом.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» был принят в 1994 году. В нем излагаются положения о единой системе обеспечения пожарной безопасности, для которой определены полномочия, система неотложных мер в области пожарной безопасности и др. Стали развиваться такие виды деятельности, как лицензирование и сертификация продукции и услуг. С принятием Федерального Закона «О пожарной безопасности» впервые появилась возможность существенно изменить формы и методы нормативно-технической работы, т.к. закон давал право ГПС организовывать разработку, утверждать самостоятельно или совместно с федеральными органами исполнительной власти обязательные для исполнения нормативные документы по пожарной безопасности. В начале 90-х годов по инициативе ГУ ГПС МВД России была организована работа по созданию системы нормативных документов в области пожарной безопасности с привлечением научного потенциала ВНИИПО МВД России, научных и проектных организаций Госстроя России, нормативно-технических работников территориальных органов ГПС.

Созданная в указанный период времени нормативная база просуществовала вплоть до 2008 года, когда в стране был принят Федеральный закон от 22.07.2008 №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Технический регламент), ставший основополагающим законодательным актом для дальнейшего совершенствования нормативной работы и являющийся таковым на сегодняшний день. Важно отметить, что на ряду с государственным пожарным надзором Техническим регламентом впервые введены альтернативные формы оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, в том числе, такие как аудит и декларирование пожарной безопасности. У собственников появилась возможность самим определять способы обеспечения пожарной безопасности на эксплуатируемых объектах защиты.

Сама же система надзора начала меняться уже в начале 2000-х годов. Основной причиной таких изменений стало развитие предпринимательской деятельности и частной собственности.   
В данной связи 08 августа 2001 в стране был принят Федеральный закон № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», основные положения которого актуальны до настоящего времени и содержатся в аналогичном, действующем на сегодняшний день Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Также важно отметить, что существенное влияние на развитие государственного пожарного надзора оказала проведенная в 2001 году реформа, в результате которой Федеральная противопожарная служба МВД России передана в подчинение другому ведомству – МЧС России. В результате этих изменений на базе органов государственного пожарного надзора создается «единый надзор», который объединил в себе функции органов государственного надзора в области гражданской обороны и государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Дальнейшее развитие гражданского общества и рыночной экономики государства, потребовало принятия дополнительных мер по совершенствованию деятельности надзорных органов страны. Сегодня эта работа осуществляется в рамках Приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным направлениям (протокол от 21.12.2016 №12), исходя из которой основной задачей является принципиальное изменение подходов в осуществлении надзорной деятельности. В первую очередь, это уход от тотального надзора к риск-ориентированному, снижение административной нагрузки и предупреждение нарушений обязательных требований преимущественно профилактическими мерами.

На основании данной программы в МЧС разработан и утвержден аналогичный Паспорт  «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», реализация которого предусмотрена в три этапа: I-й - 2017 год; II-й - 2018 год и III-й - 2019-2025 гг. Ключевыми направлениями реформирования определены: внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности; внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований; внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований; внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов; внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности; автоматизация контрольно-надзорной деятельности.