

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ХЕРСОНСЬКОЇ ГУБЕРНІЇ ЩОДО ЗАХОДІВ ПРОТИПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ.

Значні зрушення у справі поліпшення протипожежної охорони населених пунктів в українських губерніях відбулися в результаті створення та розвитку сільських і міських самоврядувальних інституцій – земств та міських дум відповідно. Створювані спеціально з метою покращення і вирішення соціально-економічних проблем в регіонах, які державні структури не могли або ж не бажали вирішувати, земські та міські органи самоврядування мали конкретну, обмежену, головним чином, економічними та культурними проблемами, сферу діяльності, на яких вони і зосередили свою увагу, оскільки були позбавлені можливості займатися політичною діяльністю. До кола їх інтересів та обов'язків відносилося також налагодження і покращення протипожежної безпеки в підпорядкованих їм містах і сільських поселеннях.

Зв'язок цієї проблеми з важливими науковими і практичними завданнями зумовлений насамперед конструктивно-критичним аналізом основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку еволюції пожежної справи в Україні у ХІХ столітті, які розглядаються на прикладі Херсонської губернії. Крім того, дослідження основних шляхів та форм протипожежної роботи міських дум та земств є фактично першою спробою детального розгляду. Земський досвід можна буде використовувати в роботі муніципальних органів сучасної України.

Від самого створення і початку функціонування земств як органів місцевого самоврядування, вони викликали в суспільстві гарячу дискусію, яка породила значну кількість літератури наукового та публіцистичного характеру. Автори перших праць, присвячених земствам, як правило, самі являлися земськими діячами. Вони розглядали і аналізували роботу органів

місцевого самоврядування з різних точок зору, намагаючись визначити місце і роль земств, які вони мають займати в громадсько-політичному та економічному житті країни. Що ж стосується дореволюційних дослідників, то чи не єдиним, хто систематично і ґрунтовно досліджував практичну діяльність земств, був Б.Б. Веселовський, автор фундаментальної праці, яка досі не втратила своєї актуальності, “История земства за 40 лет его существования.” У ній він дав “... скрупульозний аналіз фінансової, господарської та культурної діяльності земства, буквально в усіх його галузях...” [1]. Послідовно і неупереджено розглядаючи різні аспекти земської діяльності, підкріплюючи їх великою кількістю фактичних та статистичних даних, Веселовський дав досить повну і яскраву картину функціонування органів місцевого самоврядування. Це масштабне дослідження ґрунтувалося на багатому і свіжому фактичному матеріалі, отриманому з перших рук.

З метою ознайомлення з рішеннями, які приймалися земствами по усій країні, їхніх колег, „Вольное экономическое общество” видавало „Земские ежегодники”, які містили збірки постанов земських зібрань, управ та інших земських органів по окремим галузям земської діяльності, в тому числі й по протипожежним заходам. Їх цінність полягає в тому, що в них в хронологічній послідовності зібрані усі постанови земств по кожній з галузей, що дозволяє прослідкувати за розвитком системи протипожежних заходів земств.

Тісно пов’язаними з питаннями пожежної безпеки були і роботи земських діячів, як Російської імперії так і українських губерній, які знаходили своє відображення як в журналах „Земское дело” та „Земський ежегодник” так і в окремих виданнях. Проблемі виникнення пожеж, практиці їх гасіння була присвячена цікава та змістовна робота В.А.Скрипціна. В ній автор, аналізуючи досвід губерньського керівництва 49 губерній Європейської Росії щодо заходів запобігання пожежам, зробив

спробу систематизувати основні причини пожеж та методи боротьби з ними [2].

Боротьбі з вогнем в Херсонській губернії присвячена праця „Пожары в Херсонской губернии за 1868-1894 гг.” [3]. В ній проаналізовано досвід губернського керівництва в напрямку протипожежної охорони, створення добровільних пожежних дружин, досить глибоко розкрито різноманітні аспекти діяльності цих вільних організацій.

Окремі питання створення та функціонування громадських пожежних організацій, тобто пожежних комітетів при земствах, розглядались у праці „Значение общественных пожарных организаций” І. С. Урбановського [4]. Його праця свідчить про наполегливість і послідовність земств і особливо пожежних комітетів, у справі створення і розвитку протипожежної системи. В той же час підкреслюється, що земства нерідко не зустрічають співчуття у своїй діяльності, а іноді нашкоджуються на протидію з боку державної адміністрації.

Що стосується статистичного матеріалу, який би характеризував розвиток протипожежної охорони у першій половині XIX століття досить мало, тому що не було створено необхідних статистичних управлінь й відповідних видань. Варто зазначити, що цей матеріал починає оброблятися та видаватися після утворення земських органів влади й статистичних комітетів у міських думах та Міністерстві внутрішніх справ. Зокрема, значні інформаційні матеріали вміщують „Статистические временники Российской империи”, які узагальнюють данні про кількість пожеж, їх наслідки та заходи боротьби з ними.

Отже, огляд історіографії обраної теми свідчить про те, що існує багато праць, які висвітлюють окремі аспекти земської діяльності юридично-правового характеру, є певна кількість праць узагальнюючого характеру по конкретним українським земствам. Що ж стосується діяльності земств у галузі пожежної безпеки то існує достатньо праць, що розкривають окремі аспекти, але досить незначна кількість робіт, які б охоплювали проблему в

цілому. До того ж, розглядається вона під вузькоспеціальним кутом зору. Автор даної статті намагається ліквідувати ці прогалини, враховуючи особливості розвитку земств в українських губерніях (на прикладі Херсонської губернії).

Невирішеною частиною загальної проблеми є ґрунтовне дослідження розвитку системи протипожежних заходів органів місцевого самоврядування в Херсонській губернії.

Мета даної статті полягає у аналізі діяльності органів місцевого самоврядування Херсонської губернії у напрямку створення та розвитку пожежної безпеки та характеристика основних чинників, що впливали на пожежний стан губернії в другій половині XIX столітті.

Завдання міських та сільських самоврядних органів дещо різнилися. Перші вже мали досить підготовлене поле для своєї діяльності: адже у більшості міст, особливо великих вже діяли професійні пожежні команди. При будівництві в містах зверталася велика увага на дотримання вимог по зберіганню між житловими будинками та іншими приміщеннями певного простору для засаджування його деревами. Більшість земств визнала цей спосіб попередження розповсюдженню пожеж як найбільш доступний та ефективний. Адже самоврядним органам доводилося діяти в умовах гострої нестачі коштів, тому й перевага, як правило, віддавалася найбільш простим та дешевим методам, у тому числі й у сфері пожежної безпеки.

Українські міські думи могли скористатися досвідом інших територій Російської імперії, а також кращими зарубіжними прикладами по налагодженню протипожежної справи. Та й за дотриманням уже існуючих на той час протипожежних вимог у містах контроль був значно кращим. Земствам, які в основному діяли в сільській місцевості, доводилося починати практично з нуля.

Важливе значення для забезпечення протипожежної охорони мало те, що самоврядним органам, надавалося право видання так званих обов'язкових постанов. У них формулювалися правила, дотримуючись

яких, мешканці міських і сільських поселень повинні були зменшити ризик виникнення пожеж та протидіяти їх розповсюдженню.

В обов'язкових постановах, наприклад, вимагалось створення штучних водоймищ, будівництво необхідних приміщень для добровільних пожежних дружин, насадження дерев, запровадження нічних пожежних варт. Особлива увага приділялась будівництву тільки вогнестійких будівель, контроль за виконанням мешканцями міст і сільських населених пунктів норм Пожежного та Будівельного статутів та за справністю печей і димоходів [5]. Наприклад, в Херсонській губернії села східних повітів в основному будувались у формі неправильного многокутника, а у західних – тягнулися декілька верст вздовж балок [3, 4]. Такі особливості планування в останньому випадку стримували розповсюдження вогню на сусідні будівлі. Оскільки при будівництві житла використовували, як правило, місцеві матеріали, то в цьому регіоні переважала глина, а дерево складало невелику питому вагу. Попри відсутність традицій враховувати потреби протипожежного захисту під час забудови поселень, накопичений досвід будівництва та проектування будинків з урахуванням протипожежних вимог дозволив сформулювати принципи забудови населених пунктів. В період з 1870 по 1874 рр. у Бобринцеві було 0,3 % цегляних будівель; Ананьєві – 0,5; Новогеоргіївську – 1,3; Ольвіополі – 1,7; Олександрії – 3,5; Тирасполі – 4,1; Новомиргороді – 6,5; Єлизаветграді та Овідіополі – 7,1; Вознесенську – 10; Очакові – 13,1; Херсоні – 15; Дубоссарах – 22,5; Бериславі – 62,1; Григоріополі – 65,5; Маяках – 96,6 [6, 180]. Відповідно за ці роки в губернії відбулося істотне збільшення кількості пожеж. За даними тогочасної статистики у 1870 році їх було 104, у 1871– 178, 1872 – 215, 1873 – 216, 1874 – 260 [3, 17]. Нажаль таке збільшення пожежності було характерним і в подальшому, у 1895 році в Херсонській губернії відбулося 819 пожеж.

На першому етапі земства активно вирішували питання перепланування поселень відповідно до протипожежних вимог. Для цього

періоду характерна активна робота в напрямку вогнетривкого будівництва. Створюються черепичні та цегляні заводи. Оскільки адміністративні методи примусу часто не спрацьовували, земства нерідко вдавалися до економічних важелів впливу на селян. Наприклад, для тих домовласників, що своєчасно виконували вимоги Будівельного статуту, знижувалася сума страхової премії при обов'язковому страхуванні сільських садиб.

Пізніше, для заохочення селян будувати житлові та господарські приміщення із вогнестійких матеріалів (із цегли, криті залізом), деякі українські земства почали будувати зразкові (тобто взірцеві, для прикладу) вогнестійкі будівлі. Як правило, це були приміщення громадського призначення: комори, школи, читальні та ін. Знову ж таки, для тих селян, що збиралися будувати чи перебудовувати своє житло з використанням вогнестійких матеріалів, запроваджувалися пільгові позики з нижчим відсотком, а також знижувалася страхова премія при обов'язковому страхуванні садиб. При цьому, слід взяти до уваги, що земська діяльність по забезпеченню пожежної безпеки ґрунтувалася не тільки на бажанні зменшити вірогідність виникнення пожеж як одного з найбільших соціальних лих, притаманних українському селу ХІХ – початку ХХ ст. Земства керувалися й іншими, суто меркантильними міркуваннями: щорічні витрати на виплату селянам, чії господарства постраждали в результаті пожеж, страхових сум сягали досить значних розмірів. Тож земства були зацікавлені в тому, щоб скоротити цю статтю своїх видатків. Досягти цього можна було лише одним способом: зменшити кількість пожеж. Тому земства і докладали досить активних цілеспрямованих зусиль, аби піднести пожежну справу на селі на якісно новий рівень та посилити протипожежну охорону, оскільки ці витрати були значно меншими, ніж страхові суми.

Після прийняття 16 червня 1873 р. царським указом Олександра ІІ доповнення до ст. 64 Положення про земські установи, в якому йшлося про складання планів на обладнання сіл, розпочинається другий етап в

боротьбі з пожежною небезпекою [7, 20]. Ще більш активно розпочалась робота з розповсюдження вогнетривкого будівництва в земствах після проведення в Санкт-Петербурзі 7-12 листопада 1911 року Всеросійського з'їзду техніків з вогнетривкого будівництва [7, 24]. Але впровадження вогнестійкого будівництва не могло повністю вирішити протипожежні проблеми на селі. Необхідно було зберігати від вогню не тільки будинки, а ще й врожай. Селяни з давніх-давен мали звичку складати снопи вирощеного врожаю пшениці, жита та інших злакових культур за хатами. Тому в сільських поселеннях після збору великого врожаю хліба скирти тяглися безперервними стінами. Зважаючи на це, у 1879 році Міністерство внутрішніх справ видало циркуляр, в якому рекомендувало земствам виділяти окрему територію для збереження запасів зібраного хліба, складати там снопи, окопувати їх чи огороджувати. Їх повинні були охороняти вартові, які обирались від місцевого населення [8, 375].

10 жовтня 1861 р. імператор Олександр II підписав дуже важливий указ [9, 456]. В ньому давалось роз'яснення щодо користі взаємного страхування великих житлових будинків та інших приміщень в міських і сільських поселеннях, пропонувалось розпочати організацію таких товариств. Виконуючи вимоги царського указу, Міністерство внутрішніх справ розпочало активну діяльність, спрямовану на розповсюдження ідеї взаємного страхування. Однак потрібно було не менше півстоліття для того, щоб переваги взаємного страхування завоювали прихильність широкої громадськості, і такі товариства були створені в кожному губернському місті Росії [10, 84]. Після прийняття 7 квітня 1864 року „Положення про взаємне земське страхування” цією справою почали активно займатись земства [11, 69].

Аналізуючи проблеми пов'язані з розвитком взаємного земського страхування, слід підкреслити широку різноманітність умов – економічне життя, побутові обставини, етнографічний склад населення, будівельні

матеріали для житла тощо, які впливали на цю страхову систему та які повинні були враховуватись органами місцевого самоврядування.

Земські та міські страхові товариства створювались для громадської взаємодопомоги і тільки потім розглядались як комерційні установи. Кожне товариство взаємного страхування від вогню розпочинало свою діяльність з затвердження свого статуту, який базувався на Нормальному статуті страхових організацій Міністерства внутрішніх справ.

Головним завданням цих громадських організацій було надання допомоги погорільцям, а також проведення заходів пожежної безпеки, що покращувало можливість попередження пожеж та боротьбу з ними. В умовах високої пожежної небезпеки страхування будинків та інших будівель забезпечувало їхнім власникам відшкодування збитків і було реальним джерелом фінансування для відновлення житлового фонду й об'єктів соціальної інфраструктури. В окремих містах України, зокрема, в Одесі усі кошти зі застрахованого від пожеж майна та сформований завдяки страховим операціям капітал використовували тільки на пожежну охорону [12, арк. 4].

Разом з тим, товариствам взаємного страхування від вогню потрібно було витратити багато енергії, зусиль та праці, щоб заслужити довіру населення і спростувати всякі негативні чутки, які розповсюджувались агентами інших конкуруючих державних та приватних страхових товариств.

Незважаючи на великі труднощі товариства взаємного страхування все більше завойовували прихильність місцевого населення. Так, в 1891 році у Херсонській губернії було застраховано 466.000 будинків на суму 26.407.786 крб., а у 1895 році їх загальна чисельність досягла 516.667 (30.282.537 крб.) [7, 146-147].

Третій етап в роботі земських установ середини 90-х – першого десятиліття ХХ ст. був пов'язаний з організацією активного пожежогасіння у сільській місцевості та з формуванням сільських добровільних пожежних

дружин. Розпочинаючи свою діяльність, члени цих дружини першочергово здійснювали огляд та контроль за обов'язковим виконанням мешканцями встановлених центральними і місцевими органами влади будівельних норм і правил. Їх порушників притягали пожежні добровольці до відповідальності за допомогою місцевої поліції. Велику увагу дружина приділяла будівництву пічок, димарів та догляду за ними. Деякі дружини в своєму складі мали загони трубоочисників, які за мізерну плату проводили регулярний огляд та чистку димарів. Наприклад, в Одесі очистка плити коштувала 20 коп., печі – 10-20 коп. Сума за ці послуги складала 185.730 крб. на рік додатково і використовувалась на удосконалення та покращення роботи Одеської пожежної команди [13, арк. 7].

Пропаганда пожежної безпеки здійснювалась також шляхом проведення лекцій та бесід на теми пожежної охорони, на яких доповідачі торкалися важливих проблем щодо покращення протипожежних заходів у своїх поселеннях. Видавалися також популярні брошури, які знайомили домовласників із способами запобігання пожежі та методами її гасіння.

Для виконання завдань, пов'язаних з підвищенням ефективності успішного пожежогасіння земства, по-перше, створювали додаткові водосховища чи криниці. По-друге, з покращенням фінансового стану українських земств на початку ХХ століття стало виділятися більше коштів на придбання та ремонт пожежного обозу. Для створення нового пожежного обозу необхідно було витратити хоча б 140 крб. Наприклад, у Херсонській губернії земства сплачували 50 % вартості мінімального за складом пожежного обозу, який купували міські пожежні дружини. Але це тільки частина справи. Інша заключалась в збереженні цього інвентарю, так як він швидко виходило з ладу. Для цього необхідно було будувати спеціальні пожежні сараї.

По-третє, в окремих повітах Херсонської губернії створювалися додаткові посади пожежних службовців, діяльність яких сприяла розвитку пожежної безпеки. В їх обов'язки входив контроль за збереженням та

ремонт пожежного інструменту, формування та розвиток пожежних сільських дружин, створення й збереження водосховищ. Крім того, вони консультували та поглиблювали знання пожежних старост і працівників органів місцевої влади щодо засобів і методів найбільш якісного використання, обслуговування та збереження пожежних труб.

Зниження пожежонебезпечності могло розвиватися у досить несподіваних напрямках. Так, для зменшення кількості пожеж, що інколи виникали під час польових робіт, земства організували дитячі ясла, оскільки влітку кількість пожеж збільшувалася вдвічі, а причиною їх виникнення у 6-8 % випадків були саме дії дітей, залишених без догляду дорослих. Земства схильні були додавати сюди й ті пожежі, що значилися як такі, причина виникнення яких не була встановлена. Суми ж, що йшли на утримання дитячих ясел, були в кілька разів меншими, ніж виплати страхувальникам. Тому земства охоче влаштовували ясла, оскільки, крім економії коштів, вони вирішували ще одну важливу соціально-економічну проблему догляду дітей під час польових робіт (за статистикою, значний процент дитячої смертності був спричинений саме відсутністю нагляду за дітьми).

Таким чином, протипожежна діяльність органів місцевого самоврядування Херсонської губернії в другій половині XIX столітті була спрямована на пропагандистську роботу серед міського та сільського населення, переплануванні поселень відповідно до протипожежних вимог. Проте ця діяльність не набула організаційних форм, була локальною. За цих обставин земства змінюють напрямок своєї діяльності, починають фінансування вогнетривкого будівництва, їх страхування, а в подальшому проводять активну роботу щодо формування сільських пожежних добровільних дружин.

Джерела та література:

1. Веселовський Б.Б. "История земства за 40 лет его существования."– СПб., 1905.–С. 54.
2. Скрипицин В. А. Пожары.– СПб., 1904.– 91 с.
3. Пожары в Херсонской губернии за 1868-1894 гг. – Херсон, 1900.– 89 с.

4. Урбановский И. С. Значение общественных пожарных организаций.–Винница, 1912–14 с.
5. Свод законов Российской империи. Уставы Государственного Благоустройства. Свод постановлений о благоустройстве в городах и селениях.– Кн. I, ч. V.– СПб., 1833.– 678 с.
6. Исследование пожаров в 15 летний период с 1860 по 1874 год. Статистический временник Российской империи (издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел). Серия II. Вып. 19. – СПб., 1882.– 186 с.
7. Пуришкевич В. Национальное бедствие России.– СПб., 1909.–263 с.
8. Собрание узаконений и распоряжений правительства (издаваемое при правительственном Сенате) 1879 год, II полугодие.–СПб., 1879.–525 с.
9. Полное собрание законов Российской империи (1861 г.) Т. XXXVI, изд. 2-е.–СПб., 1862.– 713 с.
10. Пресс А.А. Общеизвестное руководство для борьбы с огнем.–СПб., 1893.–182 с.
11. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1868 год, I полугодие.–СПб., 1868.– 1376 с.
12. Державний архів Одеської області (ДАОО).– Ф. 4. Одесская городская Дума (1796-1920 гг.)– Оп. 120, спр. 25.
13. ДАОО.– Ф. 2. Канцелярія одеського градоначальника по розпорядительному столу. – Оп. 1, спр. 2502.