

Львівський державний університет внутрішніх справ

На правах рукопису

Лозинський Юрій Романович

УДК 342.951:614.841.48

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА
ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Ковалів Мирослав Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент

Львів – 2010

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
Розділ 1.	
ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ ЯК ОБ’ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	13
1.1. Історичні передумови виникнення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її розвиток в Україні	13
1.2. Призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її регулювання нормами адміністративного права	34
1.3. Характеристика законодавства, що регламентує протипожежну профілактику на залізничному транспорті в Україні	53
Висновки до розділу 1	73
Розділ 2.	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ	75
2.1. Мета, завдання, принципи та функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті	75
2.2. Суб’єкти адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті	94
2.3. Форми і методи адміністративно-правової діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті	115
Висновки до розділу 2	136
Розділ 3.	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ	139
Висновки до розділу 3	161
ВИСНОВКИ	162
ДОДАТКИ	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	203

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВМО	Всесвітня митна організація
ГОСТ	Державний стандарт СРСР (государственный стандарт)
ГУМНС	Головне управління Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
ДНАОП	Державний нормативний акт з охорони праці
ДПД	Добровільна пожежна дружина
ДСТУ	Державний стандарт України (Національний стандарт)
ДТГО	Державне територіально-галузеве об'єднання
ЄС	Європейський Союз
Мінтрансзв'язк	Міністерство транспорту та зв'язку України
МНС	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
ОСТ	Галузевий стандарт СРСР (отраслевой стандарт)
ПТК	Пожежно-технічна комісія
СОТ	Світова організація торгівлі (WTO)
СРСР	Союз радянських соціалістичних республік
ТУ	Технічні умови
Укрзалізниця	Державна адміністрація залізничного транспорту України

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в Україні функціонує одна з найбільших у Європі систем залізничного транспорту, яка найкоротшим наземним шляхом з'єднує Європу та Азію. Пріоритетне значення для належної і безпечної роботи залізниць має найсуворіше дотримання норм пожежної безпеки, порушення яких не тільки дезорганізує управління рухом транспорту, а й може викликати людські жертви і заподіяти велику матеріальну шкоду. Необхідно зауважити, що тільки впродовж 2008-2009 рр. Укрзалізниця зареєструвала 85 пожеж.

Забезпечення протипожежного захисту залізничного транспорту з кожним роком стає дедалі важливішим для розв'язання не тільки вузлових проблем економіки, а й багатьох соціальних та екологічних питань. Причому сьогодення вимагає не просто забезпечення протипожежного захисту будь-якими засобами, а й створення оптимальної системи, що передбачає неухильне підвищення рівня пожежної безпеки без збільшення на це витрат.

Створення такої системи неможливе без глибокого вивчення впливу всіх соціальних, економічних і моральних чинників пожеж на економіку держави, життя суспільства загалом. Це зумовлює сферу дослідження і напрям розробок, зорієнтованих на пошук шляхів підвищення ефективності діяльності відомчих органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті щодо зменшення як втрат від пожеж, так і витрат на протипожежну безпеку.

Однак вказані підрозділи ще не достатньо ефективно протидіють та адекватно реагують на ускладнення оперативної обстановки, не повністю реалізують одне з основних завдань – забезпечення пожежної безпеки на транспорті. Проте адміністративно-правові засади організації діяльності органів по протипожежній профілактиці, попри їхню теоретичну та практичну значущість, у науці адміністративного права досліджені недостатньо.

Реформування залізничного транспорту загалом і органів по протипожежній профілактиці зокрема передбачає, з одного боку, розв'язання

проблем адаптації до нових умов (пов'язаних структурно-технологічними змінами в діяльності залізниць) їхніх організаційних структур, а з іншого – закріплення відповідних змін, нових завдань, функцій нормами чинного законодавства, в тому числі відомчого.

Отже, виникає суперечність між необхідністю реформування органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті та відсутністю достатньої теоретичної бази для одержання нових наукових знань, здатних забезпечити оптимізацію правового статусу, вдосконалення адміністративно-правового режиму діяльності зазначених підрозділів щодо пришвидшеної адаптації до постійно змінюваних умов зовнішнього середовища. Зважаючи на це, нагальною постає потреба в розробці теоретичних питань діяльності органів по протипожежній профілактиці загалом і їхніх структурних підрозділів.

Отже, дослідження адміністративно-правових засад та особливостей організації діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізницях, а також розробка пропозицій щодо їхнього удосконалення набувають особливого змісту й актуальності.

Вивченню проблематики забезпечення пожежної безпеки та протипожежної профілактики були присвячені праці українських вчених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, Т.О. Коломоєць, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка, О.О. Погрібного, Ю.І. Римаренка, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі, чиї розробки стали важливим підґрунтям для виконання нашого дослідження.

Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються пожежної безпеки на залізничному транспорті, управління силами та засобами органів по протипожежній профілактиці, зокрема взаємодії суб'єктів пожежної безпеки, організації діяльності воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, були предметом дослідження В.А.

Доманського, М.В. Коваліва, Г.М. Кірпи, В.Д. Люблін, А.В. Мілашевича, В.Й. Развадовського, В.М. Удода.

Щодо методології дослідження діяльності органів по протипожежній профілактиці робота базується на працях українських і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, економіки, інформаційних технологій, правової та математичної статистики, теорії імовірності, теорії організації пожежної профілактики, зокрема В.М. Глушкова, С.Ю. Дмитровського, О.Г. Кальмана, М.М. Козяра, І.М. Ситара, А.А. Шадріна. Попри існування певного теоретичного доробку, комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на об'єктах залізничної мережі в умовах реформування залізничного транспорту на цей час в Україні немає.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Програми розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006–2010 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 496; Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 1156-р; планів наукових досліджень МВС України (п. 38 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергової розробки і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004–2009 рр., затверджених наказом МВС України від 05.07.2004 р. № 755) та згідно з п. 1 Перспективного плану НД та ДКР на 2005-2010 рр. за пріоритетними напрямками наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ, затвердженого на засіданні Вченої ради 26.08.2005 р., а також у контексті наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямками: „Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади” (державний реєстраційний номер 0309U000448) та

„Проблеми реформування правової системи України” (державний реєстраційний номер 0109U007853).

Метою дослідження є з’ясування теоретичного і практичного забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті щодо реалізації повноважень при забезпеченні пожежної безпеки.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі **завдання:**

- дослідити історіографію розвитку органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, визначити їхнє місце у державній системі забезпечення пожежної безпеки в сучасних умовах;

- розкрити призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та особливості її регулювання нормами адміністративного права;

- охарактеризувати адміністративно-правові засади діяльності органів по протипожежній профілактиці та проаналізувати виконання ними загальних і спеціальних функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки на об’єктах залізничного транспорту;

- визначити завдання, принципи, функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті;

- розкрити правовий статус суб’єктів на залізничному транспорті у сфері адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики;

- охарактеризувати форми та методи адміністративно-правової діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті;

- розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення організації діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті щодо забезпечення пожежної безпеки.

Об’єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, що регламентують діяльність органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті у сфері пожежної безпеки.

Предметом дослідження є особливості та закономірності адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань застосовано загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання правових явищ. Їхнє застосування ґрунтується на комплексному підході, що дає змогу досліджувати проблеми крізь призму їхнього соціального змісту та юридичної форми. За допомогою історико-правового методу досліджено розвиток залізничного транспорту та загальні підходи до становлення органів по протипожежній профілактиці (підрозділ 1.1.); порівняльно-правового методу – здійснено порівняльну характеристику української та зарубіжної нормативної бази, що регламентує діяльність органів протипожежній профілактики (підрозділ 1.2.); статистичного методу – узагальнено динаміку пожеж на залізницях (підрозділи 1.2., 2.2.); системно-функціонального методу – розкрито теоретичні та практичні положення системи суб'єктів протипожежної профілактики (підрозділ 2.2.); формально-юридичного методу – проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів по протипожежній профілактиці (підрозділ 2.3.); соціологічного методу – проведено опитування начальницького складу відомчої воєнізованої охорони з питань оцінки ефективності протипожежної профілактики на Львівській залізниці та органів Державного пожежного нагляду МНС України західного регіону держави щодо стану протипожежної профілактики та напрямів удосконалення пожежної безпеки на залізницях (розділ 3); логіко-семантичного методу – внесено пропозиції щодо вдосконалення нормативної бази Державної адміністрації залізничного транспорту України у сфері протипожежної профілактики (розділ 3). Застосування цих методів дозволило всебічно проаналізувати організаційні аспекти діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, систематизувати емпіричні дані та отримати власні теоретичні результати.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали розробки фахівців у галузі теорії держави і права, державного будівництва, адміністративного права, цивільного права, правової статистики, теорії управління тощо.

Нормативно-правовою основою роботи стали положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України, а також сучасне законодавство Великої Британії, Білорусі, Польщі, Російської Федерації, що регламентує питання протипожежної профілактики.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 250 працівників органів по протипожежній профілактиці відомчої воєнізованої охорони державного територіально-галузевого об'єднання „Львівська залізниця”, анкетування співробітників органів Державного пожежного нагляду МНС України західного регіону держави, а також статистично-довідкові матеріали практичної діяльності органів по протипожежній профілактиці Укрзалізниці та МВС України щодо статистики порушень правил пожежної безпеки кримінального характеру.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень, в якому комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки досліджуються адміністративно-правові засади діяльності органів по протипожежній профілактиці воєнізованої охорони в умовах реформування залізничної галузі України.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, нормативно-правових актів Укрзалізниці.

Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають внесок автора у розробку зазначеної проблематики, є такі положення і висновки:

уперше:

- проведено комплексне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці воєнізованої охорони на залізничному транспорті в умовах реформування залізничної галузі України;

- розроблено проекти:

- Положення про проходження служби начальницьким складом відомчої воєнізованої охорони Міністерства транспорту та зв'язку України;

- Інформаційної картки про адміністративне правопорушення щодо пожежної безпеки на залізничному транспорті;

- удосконалено:*

- нормативно-правове забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці воєнізованої охорони щодо пожежної безпеки;

- форми та методи організації діяльності органів по протипожежній профілактиці щодо забезпечення пожежної безпеки на об'єктах залізниць;

- методичку оцінки ефективності діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті;

- набули подальшого розвитку:*

- історико-правовий аналіз становлення, розвитку і функціонування протипожежної профілактики на залізничному транспорті;

- зміст принципів, функцій та особливостей організації діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті на сучасному етапі;

- адміністративно-правові аспекти походження, виникнення і розвитку правовідносин у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті;

- пропозиції щодо вдосконалення правового статусу органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті у сфері пожежної безпеки.

На підставі висновків запропоновано відповідні зміни та доповнення до Законів України „Про залізничний транспорт” та „Про страхування”,

нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України і Міністерства транспорту та зв'язку України щодо регулювання протипожежної профілактики. У дисертації аргументовано необхідність запропонованих змін і доповнень до нормативно-правових актів, а також подано зміст пропозицій.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції становлять науково-теоретичний і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки актуальних проблем організації протипожежної профілактики на залізницях, визначення шляхів адаптації національної нормативної бази до вимог Європейського Союзу;

- у правотворчості – для вдосконалення нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері пожежної безпеки та забезпечення протипожежної профілактики на залізничному транспорті;

- у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності практичної діяльності органів по протипожежній профілактиці відомчої воєнізованої охорони Укрзалізниці (окремі пропозиції були включені до нормативних актів воєнізованої охорони щодо організації діяльності);

- у навчальному процесі – під час проведення занять із навчальної дисципліни „Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 28.04.2009 р.);

- у системі службової підготовки органів по протипожежній профілактиці залізниць та управлінь МВС України на залізницях із питань практичної діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження від 09.09.2009 р.).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані дисертантом на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дослідження. Основні положення роботи оприлюднено на науково-звітній конференції „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (м. Львів, 10 лютого 2007 р.); Всеукраїнській науковій конференції ад’юнктів, аспірантів та здобувачів „Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні” (м. Львів, 28 вересня 2007 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції „Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти” (м. Львів, 15 травня 2008 р.); на звітній науково-практичній конференції факультету кримінальної міліції „Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави” (м. Львів, 5 березня 2008 р.); на звітній науково-практичній конференції факультету економічної безпеки „Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів державної служби боротьби з економічними злочинами” (м. Львів, 6 березня 2009 р.); науково-практичних семінарах „Міліція громадської безпеки як суб’єкт забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів громадян” (м. Львів, 23 листопада 2007 р.) та „Проблеми застосування інформаційних технологій у діяльності органів внутрішніх справ, навчальному процесі та взаємодії з іншими службами” (м. Львів, 3 грудня 2007 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у п’яти наукових статтях, що опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, та у тезах доповідей на п’яти науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

1.1. Історичні передумови виникнення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її розвиток в Україні

Сучасні тенденції розвитку світової економіки створюють умови для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, робочої сили. Це зумовлює постійне зростання транснаціональних потоків і міжнародного транзиту вантажів.

Вигідне географічне положення України на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, наявність незамерзаючих чорноморських портів, розвинутої мережі залізниць, автомобільних доріг, трубопроводів у широтних та меридіональних напрямках створюють всі необхідні передумови для збільшення обсягів транзиту вантажів.

Як свідчить міжнародна практика, ефективне функціонування транзитної системи залежить від національного законодавства, що повинно відповідати загальноприйнятим міжнародним нормам, його стабільності, розвинутої транспортної інфраструктури міжнародного значення, використання прогресивних, побудованих на логістичних принципах технологій перевезень і переробки вантажів, забезпечення їх збереження у тому числі від пожеж та знищення [1].

Складовою частиною транспортної системи країни є залізничний транспорт – одна з важливих базових галузей економіки України, яка забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки і потреби населення у перевезеннях [2]. Залізничними коліями перевозять понад 70%

усіх вантажів і пасажирів в Україні. Залізниці залишаються засобом об'єднання економічного та культурного простору й розвитку регіонів держави.

Перелічені чинники зумовлюють відповідальність держави за стан пожежної безпеки в усій галузі: на шляхах, у поїздах, безпеку пасажирів, майна та інших благ людини. Відповідно до Закону України „Про транспорт” проведення протипожежної профілактичної роботи та контроль за виконанням встановлених вимог пожежної безпеки, ліквідацію пожеж на транспорті здійснюють працівники підприємств транспорту у встановленому порядку. Державний пожежний нагляд на транспорті забезпечують органи Міністерства внутрішніх справ України за сприяння підприємств транспорту [3].

Історія розвитку залізничного транспорту тісно пов'язана з організацією та забезпеченням протипожежної профілактики та боротьби із пожежами.

На початку 40-х років XIX ст. на території Російської та Австро-Угорської імперій почалося інтенсивне будівництво залізниць. У 1840 році було побудовано 470 км залізничної колії. Датою введення в експлуатацію першої залізниці на теренах сучасної України прийнято вважати 4 листопада 1861 року, коли перший паровоз прибув із Перемишля до Львова [4, с. 4].

У 1865 році було введено в експлуатацію лінію Одеса-Балта, яку протягом 1868-1870 рр. було продовжено через Кременчук, Київ до Москви. Водночас було прокладено лінії Полтава – Київ – Брест, Курськ – Харків – Ростов. За вказаний час тільки при будівництві цивільних споруд залізниць було зареєстровано 8 великих пожеж.

У 1872 р. розпочався рух на залізничній лінії Константинополь – Юзівка – Єленівка – Маріуполь. 15 липня 1873 р. відкрито рух на дільниці Стрий – Дрогобич – Хирів. Восени 1875 р. сталеві рейки були прокладені до Бродів, Підволочиська, де вони з'єдналися із залізницями Східної України та Росії. Цей період розвитку характеризується 9 великими та 15 середніми пожежами [5, с. 12].

З введенням у 1887 р. ділянки Чортків – Заліщики, Тернопіль –

Копичинці і Вигнанка – Іване-Пусте з відгалуженням Терезин – Скала-Подільська – Тернопіль було з'єднано з трансверсальською залізницею. Ця дорога стала другим широтним залізничним напрямком України, що з'єднувала галицькі колії з Південно-Західною залізницею Російської імперії. Під час будівництва в Тернополі згоріли склади з будівельними матеріалами, що вплинуло на терміни вводу дільниці в експлуатацію.

До першої світової війни Волинь була у складі Російської імперії, її колії входили до системи загальноросійських залізниць. Залізничні вокзали і станції Рівне, Здолбунів, Луцьк, Ковель і Сарни споруджувались Південно-Західними залізницями Росії. У 1885 р. від Барановичів до Рівного через Лунінець і Сарни була прокладена перша лінія, що розсікала Волинське Полісся на дві половини. Станція Рівне у 1885 р. була кінцевим пунктом Поліських залізниць. Але і ця сторінка історії розвитку залізничного транспорту описує низку пожеж на об'єктах залізниць.

У 1901 р. завершено прокладання колії Київсько-Ковельської лінії з включенням до мережі Південно-Західних залізниць. Кінцевий пункт цієї лінії – станція Ковель – перетворилась у важливий залізничний вузол. У 1908 р. Ковель був напряду з'єднаний з Володимир-Волинським. Останньою станцією на Волині було Заболоття, далі починався Брестський повіт Гродненської губернії. Колія простягнулася з півдня України через Гомель, Мінськ до Балтійського моря. Водночас початок ХХ сторіччя ознаменував зростання збитків залізниць від пожеж на об'єктах інфраструктури, яка обслуговувала вантажні перевезення, що підривало конкурентоспроможність залізниць [6, с. 20-21].

Із початком експлуатації перших залізничних ліній виникла необхідність особливого поліцейського нагляду у формі жандармських команд і ескадронів. Вони були зведені в окремий підрозділ, який отримав офіційну назву – жандармська залізнична поліція і перебував в оперативному підпорядкуванні Міністерства шляхів сполучення. У службові обов'язки жандармів входило: боротьба зі злочинністю, проведення протипожежної профілактики та нагляд

за виконанням компаніями, які будували цивільні споруди, дотримання правил пожежної безпеки [7, с. 17-18].

Правовий статус жандармських поліцейських команд не був визначений, тому вони виконували вимоги будівельників і місцевої залізничної адміністрації, перебуваючи під її контролем.

27 липня 1861 р. було затверджено „Положення про жандармські поліцейські управління Санкт-Петербурзько-Варшавської і Московсько-Нижегородської залізниць”, що стало першим спеціальним нормативним актом, який регламентував правовий статус жандармської залізничної поліції у сфері протипожежної профілактики.

У січні 1867 р. всі жандармські управління, що перебували до цього в підпорядкуванні Інспекції залізниць та Міністерства шляхів сполучення, були передані у підпорядкування Корпусу жандармів. Слід зазначити, що в оперативному обслуговуванні двох із них знаходилися ділянки залізниць, що проходили територією сучасної України.

Утворені жандармські поліцейські управління залізниць були органами, що контролювали та забезпечували, насамперед, охорону громадського порядку та займалися протипожежною профілактичною діяльністю на залізницях. Вони виконували й інші функції, зокрема: спостереження за порядком на пасажирських і товарних станціях та порядком у потягах; спостереження за додержанням правил пожежної безпеки громадянами, які служать і проживають на залізницях; нагляд за перевезеннями Військового міністерства (перевезеннями військ, військового вантажу) та додержанням при цьому протипожежних правил; спостереження за іноземними військовими розвідниками; розслідування крадіжок, підпалів у поїздах і на станціях та інше [7, с. 20-21].

Протягом 1867-1917 рр. одним із основних охоронних заходів, що проводили жандармські поліцейські управління залізниць, була охорона при проїзді імператорських поїздів, забезпечення пожежної безпеки на дільницях шляхів сполучення „літерним” маршрутом.

Структура жандармського поліцейського управління залізниць складалася з „начальника управління, дільничних офіцерів (на кожні 200 верст по одному), нижніх чинів в унтер-офіцерському званні (на кожну станцію по дві, а в столицях – по три людини)” [8, с. 19].

У структурі правоохоронних органів на території України діяло 5 жандармських поліцейських управлінь на залізницях: Київське, Кременчуцьке, Одеське, Харківське та Харківсько-Царицинське, у складі яких функціонувало 30 відділень. До липня 1914 р. в Україні на залізницях несли службу і здійснювали функції як загальної, так і політичної поліції, пожежного нагляду та протипожежної профілактики 62 генерали та офіцери, 53 вахмістри, 1355 унтер-офіцерів [9, с. 9]. Основними силами у протипожежній профілактиці були співробітники патрульної служби. Патрулювались не тільки вокзали та станції, а й депо, майстерні, склади, під'їзні колії приватних і державних установ. Один раз у місяць жандарми зобов'язані були обійти всю територію відведеної дільниці залізниці на предмет дотримання правил пожежної безпеки [10, с. 14-15].

У 1873 р. рішенням Міністерства шляхів сполучення залізницям було надано право видавати обов'язкові правила щодо заходів обережності від пожеж і їх засіння на цивільних виробничих об'єктах та у рухомому складі. Як зазначали фахівці, збільшення кількості ухвал і циркулярів, на жаль, не давало достатніх гарантій для зменшення кількості пожеж і їхніх наслідків. Серед інженерів побутувала думка про незадовільний стан справ і необхідність створення спеціальних служб на залізничному транспорті щодо боротьби з пожежами, які повинні відповідати за організацію профілактичної роботи [11, с. 9].

У червні 1892 р. в Санкт-Петербурзі на з'їзді пожежних діячів було утворено добровільне пожежне товариство, що об'єднало пожежні організації, які на той час сформувалися на залізничному транспорті.

Діяльність товариства мала багатогранний характер. До його завдань входило „дослідження, розвиток заходів попередження і припинення

пожежних лих”, допомога пожежникам і особам, які постраждали від пожеж, запровадження протипожежного водопостачання, видання пожежно-технічної літератури, проведення з’їздів, виставок, конгресів. Головним завданням діячі пожежного товариства вважали створення єдиної централізованої структури пожежної охорони. Хоча пожежі на об’єктах залізниць гасили міські пожежні команди.

У зв’язку з цим у науковій літературі дедалі частіше піднімали питання про реформу організації пожежної справи у Міністерстві шляхів сполучення. Йшлося про те, що саме пожежники повинні займатися попередженням пожеж. На думку ініціаторів реформи, всі завдання з попередження пожеж мало б очолити Особливе протипожежне присутствіє [12, с. 136-137], організацію якої передбачали на всіх залізницях незалежно від того, чи то була державна чи приватна залізниця. На неї покладали видання обов’язкових правил пожежної безпеки та перевірку матеріалів дізнання про причини пожеж. Присутствію надавалися права закриття цивільних споруд, побудованих із порушеннями будівельних норм, встановлювати місця торгівлі легкозаймистими рідинами, правила їх перевезення і багато іншого.

Таким чином, прийшло усвідомлення того, що держава, встановлюючи обов’язкові вимоги у сфері пожежної безпеки, повинна здійснювати нагляд за їх виконанням і проводити протипожежну профілактичну роботу, оскільки відмова від здійснення владних (наглядових) функцій одними суб’єктами може призвести до неможливості виконання своїх функцій іншими суб’єктами.

З утворенням у 1894 р. у складі Міністерства внутрішніх справ страхового комітету і відділу, а потім у 1904 р. Ради і Головного управління у справах місцевого господарства управління пожежною охороною перейшло у компетенцію Особливого присутствія у справах страхування і протипожежних заходів, повноваження якого поширювались на залізничний транспорт. Однак у грудні 1916 р. пожежі на фабриках і заводах, які виробляли військову продукцію, набули масового характеру [13, с. 379-380]. При цьому на

залізничному транспорті такі випадки були поодинокі.

Жандармські поліцейські управління залізниць проіснували до 4 березня 1917 р., коли Тимчасовий уряд прийняв рішення про їх ліквідацію [14, с. 44].

Ліквідація жандармської залізничної поліції за тих умов призвела до різкого збільшення кількості крадіжок вантажів, що перевозилися, і, як наслідок, підпалів, дезорганізації функціонування всього залізничного транспорту через порушення норм технічної експлуатації цивільних споруд, виходу їх із ладу внаслідок знищення обладнання при пожежах, руйнування усієї системи протипожежного захисту на транспортних магістралях.

У зв'язку з цим уже в перші місяці діяльності Української Центральної Ради питання про необхідність боротьби з пожежним лихом, що спустошував міста, села і руйнував виробничу інфраструктуру, а також про вдосконалення системи їх охорони від пожеж стали одними з центральних у полі зору українського уряду. Однак у зв'язку із невизначеністю політичної ситуації в країні питання пожежної профілактики незабаром відійшли на другий план [15].

17 квітня 1918 р. у Москві було підписано декрет „Про організацію державних заходів боротьби з вогнем”. Цю дату прийнято вважати днем створення радянської пожежної охорони, зародження „як запобіжних, так і охоронних” заходів боротьби з пожежами. Декрет узаконив державний контроль за виконанням організаціями і установами заходів пожежної безпеки, його положення стали основою для створення в наступні роки системи протипожежної профілактичної діяльності [16, с. 300].

Було засновано центральний орган пожежної охорони – Пожежна рада Російської радянської федеративної соціалістичної республіки (далі РРФСР), на яку покладали функції управління протипожежною справою, визначення напрямів і розвитку заходів щодо боротьби з вогнем.

У декреті було підкреслено, що постанови Пожежної ради обов'язкові для всіх урядових, громадських і приватних установ і організацій.

Прийняття 29 січня 1918 р. на засіданні Надзвичайного Всеросійського

з'їзду працівників залізниць Положення про народну залізничну міліцію (яке вводило загальну міліцейську повинність залізничників з метою охорони громадської, особистої та майнової безпеки, забезпечення правопорядку в смузі відчуження залізниць) сприяло створенню пожежних підрозділів у складі залізничної міліції.

30 січня 1918 р. Рада Народних Комісарів (далі РНК) видала Декрет „Про утворення Всеросійської міжвідомчої надзвичайної комісії з охорони залізниць”, у підпорядкування якої мали перейти всі організації з охорони залізниць, що існували на момент видання Декрету. Це був перший правовий акт Радянського уряду, спрямований на централізацію охорони правопорядку та пожежної безпеки на залізничному транспорті [8, с. 26].

З 23 березня 1918 р. Декретом Ради народних комісарів „Про централізацію управління, охорони залізниць та підвищенні їх пропускної спроможності” комісію передали в підпорядкування народного комісара шляхів сполучення та перейменували у Всеросійську надзвичайну комісію з охорони шляхів сполучення. Поклавши на Народний комісаріат шляхів сполучення (далі НКШС) відповідальність за організацію роботи залізничного транспорту протипожежну профілактику та пожежну безпеку, РНК доручила створення єдиної пожежної охорони по всій мережі залізниць. Відповідно до цього Декрету вже 27 березня 1918 р. НКШС затвердив Положення про Всеросійську надзвичайну комісію з охорони шляхів сполучення [8, с. 26]. Для підтримки громадського порядку на залізницях створювалися загони, що склалися переважно із залізничників. Загони військової охорони вели боротьбу з безквитковим проїздом пасажирів, безладним перевезенням вантажів, простоєм вагонів і паровозів, несумлінним виконанням працівниками залізниць своїх обов'язків, у тому числі з порушенням правил пожежної безпеки, вели протипожежну профілактику та інше [8, с. 28]. Таким чином Ради об'єктивно прийшли до усвідомлення необхідності відновлення спеціалізованого пожежного підрозділу на залізницях.

1 грудня 1918 р. РНК РРФСР видала декрет „Про організацію страхової

справи в Російській Республіці”. Згідно з декретом, на Комісаріат страхування були покладені завдання боротьби з вогнем. Пізніше (1920 р.) Комісаріат страхування був перетворений у пожежно-страховий відділ Всеросійської ради народного господарства (далі ВРНГ). Керівництво пожежно-страховим відділом, у складі якого в основному перебували страхові діячі, не завжди правильно розуміло роль протипожежної профілактики в життєдіяльності держави і їхні дії не сприяли її розвитку і вдосконаленню, що особливо проявлялося у взаємовідносинах з адміністраціями залізниць. Унаслідок цього послабилася робота з протипожежної профілактики й управління пожежною справою в губерніях і повітах та у всіх галузях промисловості і транспорту.

У період громадянської війни Всеукраїнський центральний виконавчий комітет Української радянської соціалістичної республіки 21 лютого 1919 р. прийняв постанову „Про організацію залізничної міліції і залізничної охорони”, який регламентував порядок організації залізничної міліції і залізничної охорони та управління ними, визначав їхні завдання та функції. Це заклало основу адміністративно-правової діяльності щодо забезпечення громадської та пожежної безпеки на об’єктах залізничного транспорту. Всі попередні залізничні організації з охорони залізничних колій і станцій скасовувалися, а їхні функції передавалися Народному комісаріату внутрішніх справ (далі НКВС) [17, с. 58-59].

Відповідно до Постанови Ради Робочої і Селянської Оборони від 23 січня 1920 р. про посилення охорони й оборони залізниць позаприфронтової смуги ці завдання поклалися на штаби військ внутрішньої охорони республіки [18, с. 457]. З їхнього складу виділили спеціальні військові частини, до функції яких входило надання всілякого сприяння органам НКІШС, – транспортного відділу Всеросійської надзвичайної комісії та залізничної міліції, в їхнє розпорядження віддали (за вимогою відповідного органу) збройні сили та військові пожежні команди [10, с. 48-49].

12 липня 1920 р. Рада народних комісарів прийняла постанову № 100 „Про зосередження пожежної справи в НКВС”, відповідно до якої пожежна

справа була відокремлена від страхової і передана в Головне управління комунального господарства НКВС, при якому був створений Центральний пожежний відділ із підвідділами на місцях. Таким чином державі стало не доцільно страхувати на випадок пожежі своє майно, а інші форми власності на той час уже припинили своє існування [19, с. 504].

Пожежний відділ і його територіальні підвідділи керували боротьбою з пожежами та розробляли профілактичні заходи, здійснювали облік і розподіл пожежного майна, керували роботою пожежних команд і інших підвідомчих організацій. Їхні повноваження поширювалися на об'єкти залізниці на підвідомчій території, що руйнувало лінійний принцип побудови залізничного транспорту.

9 грудня 1921 р. у зв'язку з прийняттям постанови Всеросійського центрального виконавчого комітету і Ради праці й оборони „Про охорону складів, пакгаузів і комор, споруд на залізничних коліях” залізнична міліція була скасована. Її функції були розділені між трьома відомствами. Охорона вантажів, складів і приміщень, забезпечення пожежної безпеки, протипожежної профілактики покладалася на НКШС та його місцеві органи; охорона шляхів сполучення й окремих споруд, що мали стратегічне значення, – на військове відомство; боротьба зі злочинністю, підтримка порядку і спокою на залізничних станціях – на транспортний відділ Всеросійської надзвичайної комісії [8, с. 28].

23 березня 1923 р. у Москві відбулася Перша всеросійська пожежна конференція, на яку прибули професіонали-пожежники з міст Росії, а також делегації пожежників України, Білорусії, Грузії, Азербайджану, представники заводів і фабрик, залізниць, профспілкові й комунальні працівники, представники наркоматів і Всеросійської ради народного господарства.

У резолюції конференції особливу увагу звертали на покращення профілактики на об'єктах промисловості і транспорту, у сільській місцевості, на необхідність розвитку наукової роботи у сфері пожежної техніки і протипожежної профілактики у народному господарстві. В одному з пунктів

резолуції було зазначено, що доцільно до складу пожежних частин ввести працівників, що спеціалізуються у сфері пожежної профілактики.

Аналогічні організаційні заходи проводили в Україні. Слід зазначити, що правотворчість України, у тому числі й у сфері громадської та пожежної безпеки на залізничному транспорті, у період 1921-1925 рр. розвивалася за декількома напрямками:

- використовували накопичений досвід Росії – на території України вводили в дію законодавчі акти Росії;

- приймалися власні законодавчі акти, хоча загалом побутувало запозичення правових норм та інститутів з російського радянського законодавства;

- у законодавчих актах РРФСР йшлося про те, що вони діють на територіях інших радянських республік;

- у зв'язку з утворенням Союзу радянських соціалістичних республік (далі СРСР) на території України вступали в дію законодавчі акти СРСР [17, с. 81].

У квітні 1927 р. вийшла постанова РНК СРСР „Про заходи охорони державних підприємств”, згідно з якою відповідальність за протипожежний стан фабрик, заводів, майстерень, складів, підприємств залізничного, морського та річкового транспорту покладалася на їхніх керівників. Це урядове рішення дисциплінувало посадових осіб, підвищувало їхню увагу до питань профілактики і проведення практичних заходів щодо підвищення пожежної безпеки об'єктів. На великих залізничних вузлах були розташовані спеціальні пожежні поїзди, які мали забезпечувати гасіння пожеж на станціях і перегонах.

Але ця постанова Радянського уряду, що підвищила відповідальність керівників за пожежну безпеку державних підприємств, не вирішувала всього комплексу питань. Тому ВЦВК і РНК СРСР 18 липня 1927 р. прийняли важливе рішення про створення в країні державного пожежного нагляду, покликаного здійснювати контроль за станом пожежної безпеки у всіх комунальних, відомчих і громадських організаціях. Функції пожежного

нагляду були покладені на апарати і підрозділи пожежної охорони НКВС союзних республік. Уперше було визначено, що найважливішим завданням пожежної охорони є протипожежна профілактика, яка полягає у запобіганні пожежі, обмеженні зони поширення виниклих пожеж, створенні умов для евакуації людей із будинків, де виникла пожежа. В основу цієї профілактики було покладено систему державних стандартів, правил, норм пожежної безпеки при проектуванні, будівництві підприємств, навчальних закладів, житлових та адміністративних будинків тощо [20, с. 451].

До кінця 1927 р. в Україні сформувалася єдина система державного пожежного нагляду, яка за спільних зусиль професійних міських та об'єктових пожежних частин і добровільних помічників із робітників і службовців була покликана забезпечити вирішення всього комплексу питань з успішної боротьби з вогнем у містах, сільській місцевості і на промислових підприємствах [20, с. 451].

З 4 грудня 1931 р. постанова РНК СРСР передала завдання охорони й оборони залізничних об'єктів військам Об'єднаного державного політичного управління, а функції забезпечення пожежної безпеки, організація діяльності пожежних команд і протипожежної профілактики були передані відділам і управлінням воєнізованої охорони НКШС [21, с. 24-25].

Однак діяльність воєнізованої охорони виходила далеко за межі покладених на цю службу функцій. Охорона не могла вести ефективну боротьбу з пожежами на залізничному транспорті, тому що не була наділена спеціальними формами і методами роботи. Виникла необхідність створення спеціальних органів з пожежного нагляду та профілактики на залізницях країни.

У 30-ті роки підвищилася роль воєнізованої охорони в забезпеченні громадської безпеки на залізничному транспорті. Швидкий розвиток транспорту, зростання його ролі у народному господарстві поставили перед органами воєнізованої охорони нові складні завдання з охорони правопорядку, боротьби з розкраданнями вантажів, порушеннями правил пожежної безпеки.

Це, зі свого боку, спричинило зміни організаційних форм діяльності відповідних служб.

У 1934 р. у складі відновленого загальносоюзного Народного комісаріату внутрішніх справ було створено Головне управління пожежної охорони з відповідними апаратами в республіках, краях, областях, районах, на які покладалося управління пожежною службою і здійснення заходів пожежної профілактики в народному господарстві. З цього періоду почався відлік часу проведення централізованої поступальної політики держави у сфері забезпечення пожежної профілактики.

Суттєву роль у становленні протипожежної профілактики відіграла постанова ВЦВК і РНК СРСР від 7 квітня 1936 р. № 52/654 „Про державний пожежний нагляд”, яка чітко, як на той час, визначила його функції і права. Керуючись цим документом, Головне управління пожежної охорони і його місцеві органи планували і проводили роботу щодо нагляду на об’єктах народного господарства країни, в містах і населених пунктах. Відповідно, в системі воєнізованої охорони залізниць були утворені спеціальні інспекції пожежного нагляду, на які покладались обов’язки організації боротьби із пожежами на залізничному транспорті, проведення профілактичної роботи.

У період становлення пожежного нагляду на залізничному транспорті до основних заходів пожежної профілактики була віднесена нормативно-технічна робота, особливо на великих новобудовах перших п’ятирічок. У результаті вже в 1939 р. був запроваджений у дію Загальносоюзний стандарт (ОСТ 0015-39), який регламентував вимоги пожежної безпеки в галузі будівництва. На базі стандарту ОСТ 0015-39 були розроблені відомчі норми та правила з питань пожежної безпеки. Розробка протипожежних норм і правил, контроль за їх виконанням, розгляд проектів щодо дотримання вимог пожежної безпеки стали невід’ємними складовими протипожежної профілактики на залізничному транспорті [22, с. 300].

У передвоєнний період, а також у роки Великої Вітчизняної війни відомча пожежна охорона на залізничному транспорті проводила велику роботу щодо

забезпечення пожежної безпеки підприємств, населених пунктів (знос тимчасових дерев'яних споруд, створення запасів води для гасіння пожеж, устрій протипожежних перешкод і розривів, упровадження вогнестійкого будівництва тощо).

У роки Вітчизняної війни начальницький склад пожежних частин підприємств залізничного транспорту проводив профілактичну роботу. Відхилення від протипожежних правил і норм усували в екстреному режимі, під час обстежень і перевірок. Начальницький склад пожежних частин, інспектори пожежної профілактики займалися підготовкою об'єктів до відбиття повітряних нальотів, навчали формування місцевої протиповітряної оборони прийомом гасіння пожеж і запальних авіабомб.

У зв'язку з нестачею пожежно-технічного персоналу в післявоєнний період на великих підприємствах залізничного транспорту були створені пожежно-технічні комісії, на які покладалася робота з контролю за забезпеченням протипожежної профілактики на підприємствах. У житловому секторі залізничного транспорту контроль за дотриманням правил пожежної безпеки покладался на відповідальних осіб (керівників і комендантів).

На початку 50-х років, у період колосального соціально-економічного підйому і науково-технічного прогресу, в Україні активно розвивається пожежна охорона і посилюється профілактична робота у сфері пожежної безпеки. Після лібералізації суспільно-політичного життя і перебудови управління економікою з галузевого принципу на територіальний сталося скасування в 1960 р. МВС СРСР. Низка міністерств і управлінь були передані в союзно-республіканське підпорядкування. Функції протипожежної профілактики виконували головні управління пожежної охорони (далі ГУПО), управління пожежної охорони МВС союзних республік, управління пожежної охорони, відділи пожежної охорони управлінь внутрішніх справ автономних республік, країв і областей, на залізничному транспорті – відділи воєнізованої охорони залізниць.

23 серпня 1966 р. всі пожежні підрозділи були підпорядковані утвореному

Міністерству внутрішніх справ СРСР, однак організаційно відомча пожежна охорона залізниць залишилась в структурі Міністерства шляхів сполучення. Цей найважливіший організаційний захід дозволив значно підвищити боєздатність відомчих пожежних частин, повсюдно підсилити апарати пожежної профілактики, організувавши на всіх вузлових станціях його відділення. Поставлені завдання відділення вирішували у тісній взаємодії з органами державного пожежного нагляду МВС України, іншими державними органами, добровільними пожежними дружинами (командами), позаштатними інспекторами при виконавчих комітетах місцевих Рад народних депутатів, широко залучаючи до профілактичної роботи робітників і службовців підприємств, установ і організацій залізниць, а також населення за місцем проживання. Кожен працівник відомчої пожежної охорони був зобов'язаний невинно підтримувати зв'язок із трудовими колективами, всіляко домагатися впровадження досягнень науки і техніки в протипожежний захист об'єктів, не лише контролювати виконання протипожежних вимог, норм і правил, а й надавати допомогу керівникам підприємств, організацій і установ у проведенні протипожежних заходів, поєднувати високу професійну вимогливість із роз'яснювальною роботою – вмінням переконувати людей у необхідності суворого дотримання правил пожежної безпеки на виробництві і в побуті.

Необхідно відзначити, що виконання пожежною охороною Міністерства шляхів сполучення (далі МШС) СРСР профілактичних функцій регламентувалося наказами і вказівками МШС СРСР, інструкціями, оглядами й інформаційними листами ГУПО МВС СРСР.

Правила пожежної безпеки на залізничному транспорті, затверджені МШС СРСР 27 грудня 1978 р., та „Настанова по організації роботи органів державного пожежного нагляду”, введена в дію наказом МВС СРСР від 29 грудня 1979 р. № 359, – основні керівні документи, що визначали конкретні форми і методи профілактичної діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті.

Аналіз вказаних документів дав нам можливість виявити основну мету

виконання профілактичних функцій органами відомчої пожежної охорони на залізничному транспорті того часу, а саме – приведення в зразковий протипожежний стан об'єктів. Правила пожежної безпеки того періоду включали вимоги, що унеможливають розвиток пожежі, тобто були спрямовані на забезпечення „абсолютної пожежної безпеки” об'єктів.

На початку 80-х років ХХ століття в Україні було проведено реконструкцію найбільших вокзальних комплексів [23, с. 146]. Тоді пожежна охорона українських залізниць практично перетворилася в інженерну службу. У її складі перебувало близько 1,5 тис. воєнізованого особового складу, до 150 пожежних автомобілів різного призначення, 75 пожежних поїздів. Водночас введено в дію новий Бойовий статут пожежної охорони (1985 р.), у 1987 р. – „Настанову по організації роботи органів Державного пожежного нагляду”, прийнято постанову Ради Міністрів СРСР „Про заходи по подальшому зміцненню пожежної безпеки в країні”. Всі ці документи були спрямовані на вдосконалення служби пожежогасіння, підвищення ефективності профілактичної діяльності, зниження пожежної небезпеки об'єктів.

Незважаючи на потужну протипожежну профілактику, ситуація в країні з пожежами внаслідок погіршення соціально-економічної обстановки почала виходити з під контроль. У 80-і роки виникає ціла серія пожеж на залізницях.

На початку 90-х років із набуттям Україною незалежності створюється Державна адміністрація залізничного транспорту України до складу якої ввійшло Управління воєнізованої охорони, що, крім усього іншого, покликана була організувати діяльність відомчої пожежної охорони на залізничному транспорті [24]. Тоді ж поглиблюється соціально-економічна криза в країні. Соціальні проблеми населення почали проявлятися також у нехтуванні питань пожежної безпеки, що призвело до суттєвого збільшення кількості пожеж. Відносний рівень втрат від пожеж на той час став найвищим серед розвинених країн світу і перевищив основні показники втрат Японії – у 6,3, Великобританії – в 4,5, США – у 3 рази.

В обстановці, що склалася, основними завданнями керівництва відомчої

пожежної охорони на залізничному транспорті стали збереження боєздатності пожежних підрозділів, вдосконалення роботи профілактичних служб, залучення уваги господарських керівників до проблем пожежної безпеки.

На таку надзвичайну обстановку не могло не відреагувати керівництво країни. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 242 „Про першочергові заходи щодо забезпечення пожежної безпеки” передбачала прискорення розробки нових нормативно-правових актів, які би відповідали вимогам поточного періоду [25].

17 грудня 1993 р. Президент підписав Закон України „Про пожежну безпеку” [26]. Згідно з цим законом, проблема пожежної безпеки переставала бути відомчою і ставала знову державною. У ньому викладено положення про єдину систему Державної протипожежної служби та протипожежної профілактики. Слід зазначити, що в цей період в умовах обмеженого бюджетного фінансування вироблялися нові форми здійснення державного впливу – розвинулися системи ліцензування і сертифікації у сфері пожежної безпеки.

Відповіддю на усвідомлення важливості проблеми забезпечення протипожежної профілактики на залізничному транспорті став спільний наказ МВС України та Міністерства транспорту України № 421/199 від 17 червня 1996 р. „Про затвердження Інструкції про порядок здійснення державного пожежного нагляду на об'єктах залізничного транспорту і взаємодії ДПО і пожежних підрозділів відомчої воєнізованої охорони залізничного транспорту під час гасіння пожеж та ліквідації наслідків аварії” [27]. Міністерство транспорту України затвердило Правила пожежної безпеки на залізничному транспорті [28].

Однак із введенням нових форм власності і, як наслідок, збільшенням кількості й видів піднаглядних об'єктів, у тому числі на залізницях держави, органи пожежної безпеки потребували суттєвих організаційних перетворень з метою підвищення ефективності діяльності щодо попередження пожеж. Це питання обговорювали на загальнодержавному рівні, і після дискусій про

доцільність таких організаційних перетворень (із набранням чинності Указу Президента України від 19 грудня 2003 року № 1467/2003 „Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року”) служба пожежної безпеки була переведена зі системи МВС України у підпорядкування Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі МНС України) [29].

На даний час, порівняно з періодом до набуття Україною економічної та політичної самостійності, змінився пріоритет цінностей, на захист яких спрямоване державне регулювання у сфері протипожежної профілактики. Відповідно до Положення про Державну пожежну охорону, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508, основним завданням цієї служби є захист життя і здоров'я громадян, їхнього майна, державного і муніципального майна, а також майна організацій від пожеж і обмеження їхніх наслідків [30].

Таким чином захист життя і здоров'я громадян став основоположною метою здійснення протипожежної профілактики. Що стосується майна, то тепер власникові надається право ризикувати своїм майном за безумовного виконання заходів, спрямованих на захист життя і здоров'я людей при пожежі. Підтвердженням тому є Правила пожежної безпеки ДБН В.1.1-7-2002 „Пожежна безпека об'єктів будівництва” в Україні [31], які надали власникам майна таку можливість. Можна констатувати, що відбувся перехід від концепції „абсолютної пожежної безпеки” до концепції „допустимого ризику” власників майна. У цій ситуації зусилля органів державної та відомчої пожежної охорони повинні концентруватися на перевірці обґрунтованості таких ризиків і забезпечення безпеки людей.

На об'єктах Укрзалізниці забезпечення протипожежної профілактики покладено на відокремлені підрозділи „Служба воєнізованої охорони” державних територіально-галузевих об'єднань на Донецькій, Львівській,

Одеській, Придніпровській, Південно-Західній, Південній залізницях.

Починаючи із 60-70-х років минулого століття, повсякденна діяльність служби протипожежної профілактики на залізничному транспорті здійснювалася з урахуванням досягнень науки соціального управління та управління органами пожежної охорони.

У юридичній літературі питання наукового обґрунтування діяльності у сфері протипожежної профілактики, зокрема адміністративної, вперше були досліджені в 60-х роках ХХ ст. Слід зазначити, що в сучасній юридичній літературі недостатньо досліджені теоретичні та прикладні аспекти адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики. Існує низка робіт з питань пожежної профілактики ще з часів радянського періоду, у яких увагу приділяли переважно організаційно-структурному та соціальному аспектам [33]. Це, насамперед, роботи Ю.І. Аболенцева, І.А. Бірюкова, М.М. Брушлінського, В.М. Гавриле, Ю.М. Глуховенка, П.П. Гусєва, Ю.Ф. Дроздова, М.І. Єропкина, Б.Е. Касимова, І.Ф. Кімстача, А.Ф. Майдикова, В.М. Медведєва, А.К. Міхеєва, П.С. Савельєва, В.Л. Семікова та інших.

Незважаючи на різні підходи щодо визначення поняття адміністративної діяльності з протипожежної профілактики, всі науковці одностайні у тому, що під нею слід розуміти виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність пожежної охорони щодо організації та здійснення протипожежної профілактики, запобігання пожежам. Такі підходи, зі свого боку, слугували науковим підґрунтям і поштовхом для подальшого дослідження шляхів підвищення ефективності організації протипожежної профілактики.

В.А. Доманський [33], В.Д. Люблін [34], В.Й. Развадовський [35] та інші займалися вивченням окремих питань протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Однак саме теоретичні положення, що безпосередньо стосувалися змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, не були визначені.

У контексті нашого дослідження необхідно зазначити, що протипожежна

профілактика на залізничному транспорті здійснюється за децю інших умов порівняно з територіальними органами пожежної охорони. Це, насамперед, зумовлено специфікою функціонування залізничного транспорту, яка характеризується низкою особливостей.

Актуальними є сучасні питання подальшого вдосконалення організації взаємодії пожежної охорони Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України з держаними органами пожежної охорони на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктури.

Значний внесок у дослідження питань такої взаємодії здійснили вчені: В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, Ю.Ф. Кравченко, М.В. Ковалів, А.Т. Комзюк, В.В. Колпаков, Н.І. Нижник, В.І. Оліфер, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, В.Д. Сущенко, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та багато інших.

Діяльність органів по протипожежній профілактиці й управління пожежною безпекою в Україні та закордоном представлено в роботах таких вітчизняних і зарубіжних авторів, як: С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, В.О. Василенко, М.С. Вертузаєв, В.Г. Вишняков, А.А. Волков, П.А. Воробей, А.А. Воронов, В.К. Гижевський, М. Гравітц, Є.В. Додін, О.М. Джужа, Г.Г. Зуйков, М.М. Іванов, В.П. Казимирчук, М.Й. Кржанський, В.А. Козлов, В.О. Котюк, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лапаєв, І.І. Ларін, А.Ф. Майдигов, В.Д. Малков, М.Н. Марков, М.Н. Марченко, В.Ф. Опришко, Л.П. Попов, О.Ф. Скакун, В.П. Столбовий, В.Я. Тацій, В.І. Фалик, В.О. Шамрай, В.А. Шеховцов та інші.

Водночас доводиться констатувати, що сьогодні в умовах структурного та технологічного реформування залізничного транспорту покладання на органи відомчої пожежної охорони завдань територіальної оборони, зміни концепції мобілізаційної готовності та готовності до дій під час проведення заходів цивільної оборони, діяльність відомчої пожежної охорони в тактичному відношенні, а також у контексті організації взаємодії з протипожежної профілактики та забезпечення громадської безпеки на об'єктах залізничного транспорту з відповідними підрозділами органів внутрішніх справ на залізничному транспорті МВС України та службою цивільного захисту

населення МНС України вимагають подальших комплексних досліджень.

Таким чином, аналізуючи історичні передумови виникнення протипожежної профілактики на залізничному транспорті і її розвиток в Україні, необхідно зазначити декілька аспектів.

По-перше, залізничний транспорт має важливе значення як для міжнародної, так і для національної безпеки будь-якої країни. Залізницями перевозять понад 70% усіх вантажів і пасажирів.

По-друге, виникнення і розвиток пожежної профілактики на залізничному транспорті нерозривно пов'язані з розвитком технологій перевезень, організацією і становленням пожежної охорони в Україні. Вивчення історичного досвіду заснування та розвитку протипожежної профілактики на залізничному транспорті дозволить використати всі позитивні моменти щодо вдосконалення форм і методів діяльності у сучасних умовах.

По-третє, особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій у сфері пожежної безпеки на об'єктах залізничного транспорту зумовлюють створення та розвиток специфічних підрозділів у системі Укрзалізниці – відомчої пожежної охорони як основного суб'єкта системи забезпечення протипожежної профілактики.

По-четверте, характеризуючи протипожежну профілактику в період до набуття незалежності Україною, можна констатувати, що основною метою цієї діяльності було приведення об'єктів залізничного транспорту в зразковий протипожежний стан. Незважаючи на те, що забезпечення безпеки людей було одним з основних завдань протипожежної профілактики. Правила пожежної безпеки того періоду були спрямовані на забезпечення „абсолютної пожежної безпеки” об'єктів.

По-п'яте, на даний час порівняно з періодом до 90-х років ХХ століття змінився пріоритет цінностей, на захист яких спрямоване державне регулювання у сфері протипожежної профілактики. Основне його завдання – захист життя і здоров'я громадян, державного, приватного і муніципального майна від пожеж і обмеження їхніх наслідків.

1.2. Призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її регулювання нормами адміністративного права

Протипожежна профілактика на залізничному транспорті існує і розвивається як система. За загальноприйнятим у вітчизняній науці підходом, системи бувають трьох типів: механічні, біологічні і соціальні. Останні, як правило, мають внутрішні і зовнішні зв'язки, проявляються у певних структурах і організаціях та складаються з різних ієрархічних рівнів. Виходячи із зазначеного, протипожежна профілактика на залізничному транспорті як система, що відображає подібні закономірності, має складатися з діяльності багатьох „незалежних” елементів, які, відповідно, поєднані у специфічну і динамічну технологічну систему залізничного транспорту, що функціонує в умовах чітко визначеного нормативно-правового регулювання.

Зі всього різноманіття визначень найчастіше під системою розуміють певну сукупність елементів, що становлять цілісне утворення, яке має нові властивості, відсутні у складових її елементів. Як зазначав В. Глушков, система передбачає поділ на підсистеми й елементи, а організація системи визначає її функціонально-структурну упорядкованість, наявність прямого та зворотного зв'язку, який забезпечує досягнення тих чи інших цілей [35, с. 178-179].

У соціальній сфері система має й інші ознаки: загальну мету, взаємозв'язки елементів, ресурси, які забезпечують її функціонування та орган управління.

Досліджувати протипожежну профілактику на залізничному транспорті та його генезис¹ у системі адміністративного права найкраще з позицій комплексного аналізу, що дасть змогу вивчити характеристики суб'єкта й об'єкта протипожежної профілактики, розкрити й пізнати їх найбільш послідовно, оскільки в такому випадку предмет дослідження розглядається цілісно, з урахуванням його специфічних властивостей та ознак. Комплексний

¹ Генезис – походження, виникнення; зародження і процес наступного розвитку [36, с. 514]

аналіз забезпечує пізнання специфіки і характеру взаємодії елементів як між собою, так і зі системою вищого рівня, якою в нашому випадку є протипожежна профілактика на загальнодержавному рівні.

Будь-яка спільна діяльність людей – виробництво, освіта, протипожежна профілактика тощо – викликає необхідність погодження, координації, упорядкування і цілеспрямовання індивідуальних та групових зусиль, волі, тобто відповідної організації.

Набутий за період незалежності України досвід у сфері законодавчої діяльності переконливо доводить, що організація діяльності державного апарату, функціонування економіки, протипожежна профілактика на залізничному транспорті за сучасних умов мають базуватися на наукових дослідженнях, практичного досвіду діяльності органів пожежної охорони.

Після розпаду Союзу радянських соціалістичних республік усі країни Співдружності незалежних держав зіткнулися майже з однаковими проблемами в організації протипожежної профілактики на залізничному транспорті, передусім це теоретична невідповідність. Це значно посилили економічні кризи, загострення у суспільних відносинах, збільшення кількості техногенних аварій, катастроф, пожеж [37, с. 3], що наглядно відображено у таблицях 1.1. і 1.2.

Таблиця 1.1.

**Стан
із пожежами та їхніми наслідками в Україні**

№ з/п	Показник / період	1991-2000 рр.*	2001-2007 рр.**	2008 р.
1	Кількість зареєстрованих пожеж	478485	433371	47000***
2	Загибло людей	20471	30225	3129
3	Збитки від пожеж (млн. грн.)	637	1212	432***

Примітки: * Показники за 1991-2000 рр. подано відповідно до щорічних оглядів і аналізів пожежної безпеки в Україні. УкрНДПБ МВС України 1992-2001 рр.

** Згідно Державної цільової програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16. 07. 2008 р. № 645).

*** Згідно Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 рр. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 07.10.2009 р. № 1245).

**Стан
із пожежами та їхніми наслідками на об'єктах
Міністерства транспорту та зв'язку України**

№ з/п	Показник / рік	2000	2001*	2006	2007**	2008	2009***
1	Кількість пожеж	39	48	35	44	42	43
2	Збитки від пожеж (тис. грн.)	322,3	968	170	680	257	427,8
3	Знищено транспортних засобів	12	20	8	17	12	9
4	Знищено будівель	6	16	3	3	0	2

Примітки: * Показники за 2000-2001 рр. указано у рішенні Колегії Мінтрансу України від 19.04.2002 р. № 22 „Про стан охорони праці і пожежної безпеки та заходи щодо його поліпшення на підприємствах і організаціях транспортно-дорожнього комплексу”.

** Показники 2006-2007 рр. указано у наказі Мінтрансу України від 07.04.2008 р. № 406 „Про стан пожежної безпеки, виконання заходів Галузевої програми поліпшення пожежної безпеки у 2007 році та завдання на 2008 рік”.

*** Показники 2008-2009 рр. указано в Аналізі стану пожежної безпеки та виконання заходів Галузевої програми поліпшення пожежної безпеки у 2009 році та завдання на 2010 рік. УВО Укрзалізниці.

Аналіз наукової літератури свідчить, що організація протипожежної профілактики на залізничному транспорті має історичний, політичний і правовий аспекти [6, с. 6-7].

Історичний аспект полягає у можливості оцінити роль і місце протипожежної профілактики на залізничному транспорті у різних типах організації залізничних перевезень при вирішенні соціальних, релігійних, національних проблем завдяки розвитку економіки.

Політичний аспект характеризує можливість розподіляти цінності й упорядковувати суспільні процеси, що забезпечують організацію протипожежної профілактики на рівні вимог технічного прогресу, характерного для певної країни.

Серед усіх поглядів та аспектів протипожежної профілактики на залізничному транспорті правові мають перевагу, тому що їх ігнорування

нівелює дію органів влади [37, с. 8-9].

А.Е. Луньов звертає увагу на той факт, що не можна визнати достатнім і правильним аналіз соціальних проблем поза правом і поза зв'язком із правом [38, с. 26]. Тому соціальні проблеми, до яких належать, зокрема, пожежна безпека та протипожежна профілактика на залізничному транспорті, треба вирішувати безпосередньо у зв'язку з метою, визначеною правом, на основі права і в правових формах.

Зв'язок і співвідношення адміністративно-правового та нормативно-технічного забезпечення діяльності з протипожежною профілактикою на залізничному транспорті є одним з основних питань таких фундаментальних і комплексних наук, як адміністративне право, теорія управління, органічна та неорганічна хімія, фізика твердого тіла тощо.

В.М. Селіванов зазначає, що юридичні й адміністративно-правові відносини як конкретні соціальні явища пізнаються різними способами, методами і формами, тому що завжди одночасно існує декілька протилежних, відмінних один від одного способів суспільного мислення, які намагаються витлумачити юридичні та організаційні „істини”, набуті власним досвідом, на свою користь. Саме тому інтерпретація правових понять у контексті протипожежною профілактикою і надалі залишається неоднозначною [39, с. 83]. Розвиваючи цю позицію, Т.О. Коломоець у дослідженні адміністративного примусу в публічному праві України констатує, що серед видів державно-правового примусу адміністративний – як прообраз адміністративного примусу в публічному праві України – завжди відрізнявся питомою вагою, високою мобільністю й здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й зумовлювало підвищену зацікавленість щодо дослідження його потенціалу [40, с. 94].

Ще одним правовим явищем, яке сприяє організованості будь-якої системи, в тому числі протипожежною профілактикою на залізничному транспорті, вважають „державне регулювання”. Як зазначає Т.М. Кравцова, відповідний термін став широко вживаним у наукових дослідженнях,

починаючи зі середини 90-х років минулого століття. Вперше цей термін почали вживати економісти у дослідженнях, присвячених впливу держави на ринкову економіку. Тим самим підкреслювали особливість цього явища в економіці та відмінність його від існуючого у плановій економіці регулювання промислового та сільськогосподарського виробництва.

Надалі вказаний термін почали вживати у нормативно-правових актах, у тому числі й законах. При цьому, якщо у законі чи іншому нормативно-правовому акті, як приклад, йдеться про безпосередньо самостійну діяльність – підприємництво, то завжди використовується тільки термін „державне регулювання”. Водночас, вживаючи це поняття, законодавець вкладає в нього найрізноманітніший зміст [38, с. 27].

Проблема визначення суті поняття „державне регулювання” має важливе теоретичне і практичне значення. Це зумовлюється тим, що його роз’яснення дозволяє визначитися із правовою суттю, колом ознак цього явища, відмежувати державне регулювання від таких понять, як державне управління, правове регулювання, державне втручання тощо [38, с. 27-28].

Розглядаючи протипожежну профілактику на залізничному транспорті як юридичну категорію, доцільно зазначати, що при органічному поєднанні публічно-правових (функціонального значення) та адміністративно-правових (організаційного значення) засад, які превалюють у даному випадку, домінує все-таки публічно-правове начало, що відрізняє протипожежну профілактику на залізничному транспорті від нормативно-технічного забезпечення технології перевезень. Саме ці основні особливості протипожежної профілактики на залізничному транспорті зумовлюють, з одного боку, необхідність державного впливу на процес функціонування зазначеного об’єкта та існування адміністративно-правового механізму його регулювання, а з другого – визначають особливості такого регулювання з метою створення умов для унеможливлення виникнення техногенних аварій у широкому розумінні, тобто забезпеченні безпеки руху [41]. Ступінь впливу держави та її роль у впорядкуванні та контролі за протипожежною профілактикою на

залізничному транспорті не завжди є однаковими, і на сучасному етапі стає актуальним питання призначення, мети, завдань, функцій і принципів державного регулювання протипожежної профілактики, основних меж його впливу та співвідношення державного регулювання з державним управлінням цією діяльністю щодо Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту [42].

Ці питання набувають особливої актуальності в сучасних умовах, коли відбуваються значні зміни у соціально-політичній, економічній, організаційній сферах життя суспільства. Дедалі виразніше відчувається необхідність пошуку таких адміністративно-правових та організаційних засад, які б гарантували стійкий розвиток системи протипожежної профілактики в структурах Державної адміністрації залізничного транспорту України [43].

Слід зробити висновок, що наукова розробка окремих правових питань у сучасних умовах, виокремлення принципів і методів формування та застосування якісно нової національної системи управління у залізничній галузі – тобто розробка сучасної парадигми адміністративного права – сприяли б розвитку протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Право щодо підсистеми, що ми розглядаємо, є засобом і формою її організації, виконання заходів профілактичної діяльності щодо підсистеми пожежної безпеки – засобом організаційного впливу на діяльність посадових осіб залізниці. Саме тому право є не тільки формою, а й найважливішим засобом організації.

Правовий механізм протипожежної профілактики дає цілісне уявлення про системний вплив різних правомірних засобів і форм на об'єкти. Як зазначає В.П. Петков, правовий механізм дозволяє розглядати багатоаспектний вплив права під однаковим кутом зору цілеспрямованого впливу на посадовців та працівників у даному випадку залізниці, для забезпечення особистих і суспільних інтересів [44, с. 24].

Правотворчість і правозастосування є основними формами діяльності державних органів щодо пожежної безпеки, кожна з них є особливим засобом

зовнішнього прояву і внутрішньої організації протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Кожна з них вносить організованість у діяльність системи протипожежної профілактики і в процесі функціонування впливає на всі аспекти в необхідних конструкційних організаційно-функціональних межах роботи технологічного ланцюга залізничних перевезень, надає офіційного, обов'язкового характеру вжитим заходам за допомогою впливу всього арсеналу юридичних засобів [45, с. 47].

В.М. Селіванов вважає, що концептуальним ядром вітчизняної парадигми має бути розуміння державного управління у сфері протипожежної профілактики як соціально-політичної функції громадянського суспільства, що має здійснювати реальний контроль за державною діяльністю, а закону – як певної функції права; визначення пріоритетного місця та ролі людини і громадянина в цивільно-правових та адміністративно-владних відносинах, а також у системі юридичних категорій. „Тому сьогодні, – зауважує вчений, – необхідне якісно нове розуміння державного управління, усвідомлення його суті та ролі як конкретного випадку (функції) самоорганізації, усвідомлення складної природи діалектичного взаємозв'язку економіки, права та управління, закону й управління, відповідності останнього не тільки політичним, а й моральним вимогам” [39, с. 82]. Ці особливості відображаються у загально-соціальних принципах протипожежної профілактики, які сформовані всіма соціальними інститутами громадянського суспільства, виникають на засадах взаємодії суб'єктів і об'єктів протипожежної профілактики й існують у вигляді найбільш зрозумілих норм регулювання відносин у сфері пожежної безпеки, в тому числі на залізничному транспорті.

За допомогою правових норм регулюється основна частина складних відносин людей, різних соціальних колективів, що виникають у процесі виконання профілактичних функцій. Стан конфліктності, детермінований як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками, завжди є результатом їх взаємодії, складного комплексу причин [46, с. 384].

Н.Р. Нижник підкреслює, що „державно-управлінські відносини – це

особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління – діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у взаємній діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою” [39, с. 120-121].

Розвиваючи вказану думку, доцільно підкреслити такі характерні особливості протипожежної профілактики на залізничному транспорті: інтереси, потреби, права й обов’язки учасників цих відносин, що пов’язані з виконавчою та розпорядчою діяльністю, виконавчою владою та місцевим самоврядуванням (відповідно до ст. 7 Закону України „Про залізничний транспорт”); у цих відносинах однією зі сторін завжди є суб’єкт державного управління (орган виконавчої влади, посадова особа, службовці, що наділені державно-владними повноваженнями та інші) [2].

Слід зазначити, що протипожежна профілактика на залізничному транспорті підпорядковується загальносоціальним закономірностям, які відображають об’єктивні зв’язки, що переважно існують між системою права та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною тощо [47, с. 169]. Наслідком цього, вважає А.М. Колодій, є той факт, що право „підпорядковується насамперед загальносоціальним закономірностям, які відображають об’єктивні зв’язки (системні, функціональні, причинно-наслідкові та інші) між правовою системою та іншими соціальними системами – політичною, економічною, ідеологічною, моральною тощо” [48, с. 45].

Аналізуючи різні форми і напрями протипожежної профілактики за допомогою правових засобів, можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об’єктом адміністративних відносин. Міра правової впорядкованості протипожежної профілактики на залізничному транспорті, відрізняється від ступеня охоплення нормами права технічних вимог загальнодержавної протипожежної профілактики, адже специфіка технологічних операцій не може бути однаковою у різних галузях матеріального виробництва. При цьому

ми не виходимо з того, що результати протипожежної профілактики важливіші для суспільства за інші.

Існують певні об'єктивні параметри, які показують необхідність урегулювання суспільних відносин за допомогою правових норм. Ю.С. Шемшученко, розглядаючи особливості діяльності правоохоронних органів, підкреслює, що однією з найважливіших особливостей правоохоронної діяльності є її надзвичайно висока соціальна значущість. Така діяльність покликана забезпечувати життєво важливі права, свободи і гарантії людини й громадянина [49, с. 2].

Сформована в Україні та закріплена у Конституції України концепція побудови соціальної правової держави вказує на домінування законодавчого порядку регулювання суспільних відносин, має ключове значення для адміністративно-правової діяльності органів влади, в тому числі Державної адміністрації залізничного транспорту [50].

Дослідженню проблем генезису протипожежної профілактики на залізничному транспорті, як зазначено вище, присвячені наукові пошуки учених, але і сьогодні ці проблеми залишаються ще до кінця не вирішеними. Особливо гостро такі питання постають у забезпеченні й охороні прав та свобод громадян у такій сфері, як протипожежна профілактична щодо господарської діяльності з надання послуг пасажиром і населенню, які не входять до переліку послуг, які надаються згідно із Правилами перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України [51]. Комплексно цю проблему вітчизняні вчені не розглядали.

Викладені вище соціальні ознаки й особливості генезису протипожежної профілактики на залізничному транспорті, на думку вчених, є найсуттєвішими в його змісті. До певної міри такі ознаки властиві практично всім різновидам протипожежної профілактики, яка здійснюється в Міністерстві транспорту та зв'язку України.

Протипожежна профілактика на залізничному транспорті – це дуже складне, комплексне й багатогранне явище і водночас процес, із яким

пов'язано з'ясування суті, змісту та форми профілактичної діяльності, розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів системи суб'єктів профілактики. Особливість відомчої системи протипожежної профілактики серед інших гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання та управління процесами забезпечення техногенної, у тому числі пожежної безпеки [52].

У науці адміністративного права профілактичну діяльність прийнято диференціювати на види за різними критеріями, наприклад, за органами державного управління (міністерства, державні комітети, виконкоми тощо), за територіальним масштабом дії органів управління (центральні, місцеві тощо), за порядком чи способом вирішення підвідомчих питань (колегіальні, єдиноначальні тощо), за джерелами фінансування (бюджетні, госпрозрахункові тощо), за обсягом і характером компетенції (загальної компетенції, галузевої компетенції тощо) та інші. Загальновизнаною є класифікація профілактичної діяльності за змістом і об'єктом впливу. Існують також інші класифікації, які не мають принципових відмінностей від наведеної вище. Вони узагальнюють або деталізують названі вище види профілактики, висвітлюють інші їхні характерні ознаки і властивості. Кожен з наведених вище видів профілактичної діяльності, зі свого боку, також має різновиди або може бути репрезентований декількома підвидами.

Аналіз специфічних аспектів протипожежної профілактики на залізничному транспорті дозволяє констатувати, що вона є певним видом людської діяльності і здійснюється зі спеціальними цілями.

Зі зміною режиму пожежної безпеки відповідних змін зазнають і основні положення протипожежної профілактики. Так, за умов функціонування Міністерства шляхів сполучення Союзу радянських соціалістичних республік протипожежну профілактику ототожнювали із пожежною безпекою. Деякі автори розглядали протипожежну профілактику як одну з форм діяльності

державних органів – виконавчо-розпорядчу й організаційну, що виконують багато органів державної влади [53, с. 23]. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що тогочасний підхід до протипожежної профілактики відповідав основним ознакам чинного устрою системи правоохоронних і пожежних органів.

У сучасному адміністративному праві протипожежну профілактику розглядають як функцію суспільної праці, особливий вид відносин між людьми на правовій або організаційній основі. О.М. Джужа і Ю.Ф. Іванов відзначають цілеспрямованість профілактики як організаційну діяльність людей із досягнення запланованих результатів у різних сферах суспільних відносин, яка має проводитися комплексно у різних формах, з додержанням принципів законності [54, с. 184]. Організаційна діяльність держави проявляється в дії органів державної влади, тому протипожежну профілактику доцільно розглядати з позицій дії усіх органів державної влади: законодавчої, виконавчої і судової.

Влада – це вольові, передбачені і врегульовані соціальними нормами двосторонні відносини, у яких ті, хто має владу, визначають мету і завдання, для задоволення суспільно корисних інтересів, використовуючи різні засоби і методи, які застосовуються спеціально створеними для цього органами [55, с. 489-490].

Згідно з Конституцією України владні повноваження здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суди. Це дає підстави для визначення державного управління у сфері протипожежної профілактики, зазначаючи, що його призначення – здійснювати управління на основі використання правового механізму. Складовими частинами державного управління у сфері протипожежної профілактики визначають виконавчу та розпорядчу діяльність [56, с. 509]. Кожна із зазначених гілок влади в межах своєї компетенції здійснює опосередковане управління протипожежною профілактичною діяльністю на залізничному транспорті.

Суть протипожежної профілактики на залізничному транспорті проявляється саме через здійснення владних повноважень органом держави із досягнення запланованих результатів внаслідок того, що реалізувати соціальну спрямованість можливо за умови наявності владних повноважень у органів, які здійснюють заходи із забезпечення пожежної безпеки. Саме наявність влади, державно-владних повноважень визначає структуру та методи профілактики.

Із зазначеного можна стверджувати, що генезис протипожежної профілактики на залізничному транспорті відбувся з появою „сучасної” адміністративної діяльності у межах протипожежної профілактики – правової форми реалізації публічно-владних повноважень у сфері пожежної безпеки. Специфіка правової основи такої діяльності має визначатися її предметом, методом правового регулювання, колом учасників адміністративно-правових відносин тощо та, відповідно, має призвести до створення теоретичних основ протипожежної профілактики на залізничному транспорті України, що позитивно вплине на організаційну структуру органів пожежної охорони та процедуру профілактичної діяльності, забезпечить вплив адміністративної науки на правосвідомість керівників підприємств та установ залізничного транспорту, інспекторського складу відомчої воєнізованої пожежної охорони, надасть правовідносинам чіткості й послідовності у сприйнятті та однозначності у регламентації.

Загалом протипожежна профілактика на залізничному транспорті як суспільнозначуща діяльність, поряд із багатьма іншими її видами, не може перебувати поза контролем з боку держави. Ці та інші аспекти викликають потребу загального адміністрування правовідносин у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті. При цьому підкреслюють особливий вид і зміст адміністративних правовідносин як таких, що передбачають адміністрування цілого напрямку діяльності, яка охоплюється Положенням про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України [57].

Адміністративні правовідносини у сфері протипожежної профілактики мають охоплювати такі питання: правові аспекти взаємовідносин у структурі протипожежної профілактики, складовою частиною яких є дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність посадової особи залізничного транспорту та громадян; відповідність механізму реалізації правових норм структурі органів, які здійснюють протипожежну профілактику; взаємозв'язок між інженерно-технічними заходами, методами їх реалізації та правовими нормами, що визначають відповідальність на невиконання технічних заходів тощо. З часу опублікування Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті (1997 р.) реальних змін у регламентації адміністративних відносин у сфері протипожежної профілактики не відбулось, тому зазначені проблеми і надалі є актуальними [28].

У контексті нашого дослідження доцільно звернути увагу на те, що право поділяється за метою регулювання на два великі блоки – матеріальне та процесуальне, але при цьому становить одне ціле. Галузі права визначають предмет і метод регулювання. Водночас науковці, розглядаючи об'єкт відповідної галузі, дійшли висновку, що значна кількість правовідносин у силу своєї специфічності чи значущості оформлюються спеціальним законодавством чи підзаконними нормативними актами, які мають відносну автономію. При цьому більшість із них, за винятком кодифікованих, є комплексними. Тому, поряд із галузями права, виділяють галузі законодавства. Деякі з них з часом оформлюються у галузі права [58, с. 35]. Аналіз сучасної вітчизняної правової літератури показує, що проблему генезису протипожежної профілактики на залізничному транспорті як такого та його предмета вчені чітко не ставили і тому до останнього часу не обговорювали. При цьому можна зробити припущення, що під час обговорення цих питань думки будуть різними: заперечення особливості адміністративних правовідносин у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті та пропозиція обмежитися традиційним поняттям „адміністративних правовідносин у сфері загальнодержавної протипожежної

профілактики”); визнання важливості подальших досліджень цього питання та доведення статусу підгалузі адміністративного права тощо.

З історичного досвіду можна зробити висновок, що така потреба виникала тільки у тих випадках, коли суспільний лад зазнавав суттєвих змін, а держава намагалася керувати чи впорядковувати економічну поведінку своїх громадян. Т.О. Коломоєць і К.І. Федорова підкреслюють, якщо держава не займається ні впорядкуванням, ні стимулюванням економічних процесів, ні будь-якими іншими формами впливу на економічну діяльність, то вона не потребує генезису такої галузі права. У цьому випадку держава втручається в економічне життя в межах загального поліцейського права під час виникнення необхідності ліквідувати небезпеку. Водночас навіть ліберальні держави встановлюють межі правових умов, надаючи таким чином можливість для господарської діяльності і виражаючи своє ставлення до неї. Вирішальним чинником є теоретична і практична потреба систематизації і розробки базової структури та особливостей цієї сфери права [38, с. 37].

Що стосується сучасної України, то доцільно говорити про існування системи норм адміністративного права у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті як підгалузі адміністративного права або самостійної галузі права ще рано, але процес її формування, безумовно, йде і не виключено, що з часом буде сформульований її самостійний предмет і метод у системі норм пожежної безпеки, які регулюються адміністративним правом. Поки що протипожежна профілактика на залізничному транспорті забезпечена системою норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різномірний правовий матеріал, пов'язаний при цьому так чи інакше зі здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері техногенної безпеки, із застосуванням конкретних форм і методів адміністративної діяльності, із виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційних повноважень щодо об'єктів залізничного транспорту [41; 51; 52].

Предметною ознакою протипожежної профілактики на залізничному

транспорті в сучасних умовах є характеристики врегульованих суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у процесі технологічної діяльності залізниць, застосування щодо неї конкретних форм і методів, встановлення гарантій щодо її законної реалізації тощо. Цільовою ознакою протипожежної профілактики на залізничному транспорті є необхідність охорони прав і свобод громадян, правового захисту прав суб'єктів господарської діяльності, правового регулювання діяльності органів влади з метою забезпечення її стабільності та ефективності, створення оптимальних умов для її реалізації та участі окремих суб'єктів господарювання в цьому процесі.

На підставі аналізу наукової літератури та чинного законодавства слід виділити такі групи адміністративних відносин у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті:

- відносини між державою і окремими державними органами стосовно виконання останніми функції регулювання протипожежної профілактики, що пов'язано з ініціюванням, підготовкою, аналізом, експертизою, прийняттям, відстеженням ефективності вжитих заходів, а також контролем за здійсненням державної політики [26];

- відносини щодо участі громадськості в адміністративній діяльності держави, які виникають між окремими державними органами і громадянами, їх об'єднаннями у зв'язку з ініціюванням, підготовкою, публічним обговоренням рішень у сфері протипожежної профілактики [59];

- відносини між державними органами та окремим посадовими особами суб'єктів господарювання щодо застосування засобів державного впливу, надання останньому адміністративних послуг або здійснення державного контролю за його діяльністю [60].

Слід зазначити, що ці відносини існують лише у формі правовідносин, тобто виникають лише на підставі норм адміністративного права, яке визначає правові засади публічно-владної діяльності органів державної влади у сфері протипожежної профілактики. Учасники цих відносин взаємопов'язані через

суб'єктивні юридичні права та обов'язки, їхні зв'язки (відносини) охороняються примусовою силою держави. Поза правовими відносинами діяльність держави у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті здійснюватися не може.

Водночас, розглядаючи генезис протипожежної профілактики на залізничному транспорті у системі адміністративного права, необхідно зазначити деякі аспекти.

По-перше, у доктрині адміністративного права треба предметно відобразити суспільні відносини, що виникають щодо здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті, а саме – виконання функцій щодо надання суб'єктам господарської діяльності та громадянам можливості відповідним чином вибрати комплекс інженерно-технічних протипожежних засобів (прикладом може бути Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки [61]).

По-друге, метод правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті характеризується специфічним набором юридичних засобів: з одного боку – комплекс загальних дозволів і загальних заборон, що ідентифікується відомою формулою: „Дозволено лише те, що дозволено законом”, з іншого – комплекс, об'єднаний у відповідну формулу: „Дозволено все, крім того, що заборонено законом”.

По-третє, особливості протипожежної профілактики на залізничному транспорті та методу її правового регулювання загалом та окремих його елементів закріплені у правових нормах, тому сукупність і взаємозв'язок норм, що регулюють суспільні відносини у вказаній сфері шляхом створення правових умов діяльності суб'єктів протипожежної профілактики, застосування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування її окремих методів і засобів з метою забезпечення суспільних інтересів, забезпечують формування підгалузі адміністративного права у сфері

протипожежної профілактики.

По-четверте, відносини, що виникають між суб'єктами під час здійснення протипожежної профілактики та врегульовані нормами адміністративного права, набувають характеру правових і можуть бути охарактеризовані як адміністративно-запобіжні.

Від особливостей суспільних відносин, що регулюються або адміністративним, або господарським (цивільним) правом, залежить групування правових норм, що регулюють протипожежну профілактику на залізничному транспорті. Таке групування доцільно здійснити відповідно до їх внутрішнього змісту та ієрархії: загально-правові норми, галузеві норми, норми окремих адміністративних інститутів.

Норми, що стосуються методів і засобів адміністративної діяльності, походять, переважно, із теорії держави та права, відповідно до якої держава здійснює будь-яку свою діяльність у правових формах правотворчості, правозастосування, правореалізації, що забезпечує контроль за державою з боку суспільства і взаємну відповідальність між нею і громадянами (норми, що встановлюють порядок виконання функцій у сфері протипожежної профілактики, як у всіх галузях економіки країни так і на залізничному транспорті).

Норми, що стосуються умов адміністративної діяльності, спираються на підстави, які об'єднують їх в окремі підрозділи щодо:

- державного (адміністративно-правового) регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, що обґрунтовує право органів державної влади у межах правових норм застосовувати до суб'єктів протипожежної профілактики особливі настанови та вимоги (наприклад, норми, що встановлюють порядок застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення норм пожежної безпеки [62]);

- державного контролю, призначеного для забезпечення техногенної безпеки (наприклад, норми, що встановлюють порядок перевезення небезпечних вантажів залізницями держави [63]);

- адміністративних послуг, що забезпечують безпеку життєдіяльності і гарантують захист громадського інтересу під час здійснення протипожежних заходів (наприклад, норми, що встановлюють порядок діяльності відомчої воєнізованої пожежної охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України тощо [64]);

- права держави та органів місцевого самоврядування провадити організаційну діяльність з метою забезпечення техногенної безпеки системою заходів протипожежної профілактики [65].

Таким чином нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері забезпечення протипожежної профілактики, становлять певну систему, спрямовану на забезпечення пожежної безпеки і, будучи об'єктивною необхідністю, дозволяють здійснювати правове регулювання, надаючи йому логічної послідовності і цілеспрямованості.

У юридичній літературі питання про систему правового регулювання відносин у сфері управління традиційно пов'язують із характеристикою джерел адміністративного права. Системність правого регулювання у сфері забезпечення протипожежної профілактики ускладнюється низкою об'єктивних обставин:

1) множинністю джерел правового регулювання у сфері пожежної безпеки;

2) різногалузєвою належністю джерел правового регулювання у сфері забезпечення протипожежної профілактики (конституційна, адміністративна, кримінальна, трудова та інші галузі права) та сфер, з яких складається техногенна безпека (пожежна, транспортна, технологічна тощо).

Дослідження генезису протипожежної профілактики на залізничному транспорті в системі адміністративного права дозволило зробити певні висновки. Зокрема, аналіз особливостей правовідносин, що виникають під час здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті, показує, що крім загальних ознак, вони мають цілу низку специфічних властивостей, які визначають їх видову відмінність. Так, вони виникають виключно на

основі норм права; становлять собою зв'язок між його суб'єктами, який виникає через їхні суб'єктивні юридичні права і обов'язки. Відповідно, цей зв'язок має індивідуальний, конкретно визначений характер і підтримується (гарантується) примусовою силою держави. Водночас ці відносини мають особливості, властиві їм як адміністративним правовідносинам, а також підкреслюють їхню специфіку і виокремлюють їх від інших правовідносин.

По-перше, правовідносини у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті виникають у результаті правового регулювання відносин, які виникають у процесі здійснення органами державної влади публічно-владних повноважень у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті і є їх правовою формою.

По-друге, правовідносини опосередковують процеси, пов'язані з участю держави у протипожежній профілактиці – виконанням функцій у сфері пожежної безпеки (регулювання профілактичної діяльності і контроль за протипожежною профілактикою на залізничному транспорті), що дозволяє характеризувати ці відносини як різновид державно-управлінських.

По-третє, особливість суб'єктивного складу правовідносин у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті пов'язана з обов'язковою участю держави як неодмінного учасника цих відносин.

По-четверте, правовідносини у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті відзначаються державно-владним характером, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників.

По-п'яте, правовідносини у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті можуть виникати з ініціативи будь-якої сторони (органу пожежної безпеки та суб'єкта господарювання) як незалежно від згоди або бажання другої сторони, так і за умови погодження взаємовідносин сторін.

1.3. Характеристика законодавства, що регламентує протипожежну профілактику на залізничному транспорті в Україні

Перш ніж досліджувати законодавство, яке безпосередньо регламентує протипожежну профілактику на залізничному транспорті в Україні, необхідно розглянути основи адміністративно-правового регулювання у сфері пожежної безпеки. Пожежна безпека в Україні забезпечується в процесі діяльності наявних гілок влади, передбачених Конституцією України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування всіх рівнів, юридичними та фізичними особами.

Адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативно-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування. Законодавство України про пожежну безпеку ґрунтується на Конституції України і включає: Закон України „Про пожежну безпеку”, закони та постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення органів державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування в межах їхньої компетенції.

Нормативно-правова база забезпечення пожежної безпеки структурно поділяється на три рівні: державний; відомчий; місцевий.

До державного рівня належать чинні закони України, що визначають принципові питання із забезпечення пожежної безпеки в державі і є її правовою основою.

Конституція України гарантує кожній людині невід'ємне право на життя. Обов'язок держави – захищати життя людини (ст. 27). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну

спрямованість економіки. Всі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13). Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт (ст. 42). Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці (ст. 43). Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55). Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62) [50].

Закон України „Про пожежну безпеку” визначає загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулює відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій сфері незалежно від виду їх діяльності та форм власності. Забезпечення пожежної безпеки є невід'ємною частиною державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища [26].

Закон України „Про судову експертизу” визначає правові, організаційні і фінансові основи судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною, кваліфікованою та об'єктивною експертизою, орієнтованою та максимальне використання досягнень науки та техніки [66]. До державних спеціалізованих закладів і відомчих служб, які провадять судово-експертну діяльність з питань пожежної безпеки, належать науково-дослідні експертно-криміналістичні центри експертної служби МВС України.

Окрім того, деякі положення протипожежної профілактики визначають Закон України „Про захист прав споживачів”[67] і Декрет Кабінету Міністрів України „Про стандартизацію і сертифікацію”[68].

До нормативно-технічних документів державного рівня належать стандарти системи безпеки праці у сфері пожежної безпеки [69, с. 54; 70, с. 614–615]:

1. ГОСТ 12.1.004-91 „Пожежна безпека. Загальні вимоги” встановлює загальні вимоги до систем забезпечення пожежної безпеки об’єктів різного призначення під час розробки нормативних і нормативно-технічних документів, проектування, реалізації проектів і експлуатації цих об’єктів. Пожежна безпека об’єктів має забезпечуватися системами запобігання пожежі і протипожежного захисту, зокрема організаційно-технічними заходами. Системи пожежної безпеки мають характеризуватися відповідним рівнем забезпечення пожежної безпеки людей і матеріальних цінностей, а також виконувати такі завдання: унеможливити виникнення пожеж; забезпечувати пожежну безпеку матеріальних цінностей; забезпечувати пожежну безпеку людей і матеріальних цінностей одночасно (ГОСТ 12.1.044-89 „Пожежовибухонебезпечність речовин і матеріалів. Номенклатура показників й методи їх визначення”; ДСТУ 2272-93 „Пожежна безпека. Терміни та визначення”; ДСТУ 3855-99 „Пожежна безпека. Визначення пожежної небезпеки матеріалів та конструкцій. Терміни та визначення” [71]).

2. ГОСТ і ДСТУ на промислову продукцію; Державні будівельні норми, в яких викладаються протипожежні вимоги до проектування будівель і споруд різного призначення; Правила улаштування електроустановок; Правила технічної експертизи; Норми технічного проектування; Правила пожежної безпеки в Україні; Типові положення, інструкції, правила міжвідомчої дії, міжнародні стандарти Ради щодо залізничного транспорту (наприклад, Інструкція по забезпеченню пожежної безпеки у вагонах пасажирських поїздів міжнародного сполучення [72]).

Відомості про стан законодавчої та нормативно-технічної бази у сфері пожежної безпеки містяться в Державному реєстрі нормативних актів з питань пожежної безпеки, створеному відповідно до Державної програми забезпечення пожежної безпеки на 1995-2000 рр. [73], затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 р. № 238, та згідно з Положенням про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативних актів з питань пожежної безпеки [74].

Сьогодні до Реєстру включено 356 нормативних актів з питань пожежної безпеки, зокрема: 3 – загальнодержавних, 41 – міжгалузевий, 107 – галузевих, 102 – нормативних акти міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, дія яких поширюється на підпорядковані їм підприємства, установи, організації, 46 – міждержавних стандартів, 17 – державних стандартів, 22 – галузевих стандарти, 18 – нормативних документів у галузі будівництва. За видами документи розподілені так: 74 – правила пожежної безпеки, 11 – інших правил, 26 – положень, 4 – норми, 14 – статутів і настанов, 54 – інструкції, 32 – переліки, 96 – стандартів, 45 – інших нормативних актів. Створений Реєстр постійно актуалізується.

До відомчого рівня нормативно-правової бази забезпечення пожежної безпеки належать: підзаконні акти органів державної виконавчої влади АР Крим та областей, міст Києва та Севастополя (постанови, розпорядження, рішення) з питань пожежної безпеки; накази, розпорядження, рішення міністерств, відомств, державних комітетів, громадських об'єктів і професійних спілок з питань пожежної безпеки; галузеві стандарти; галузеві норми технологічного проектування; технічні умови на виробництво продукції; галузеві правила пожежної безпеки.

Окрему групу документів відомчого рівня, які визначають порядок організації служби та пожежогасіння державної пожежної охорони Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, становлять: Статут служби державної пожежної охорони; Бойовий статут державної пожежної охорони; Настанови з організації роботи; Правила безпеки праці в пожежній охороні.

До місцевого рівня нормативно-правової бази забезпечення пожежної безпеки належать: відповідні постанови, розпорядження, рішення органів місцевого та регіонального самоврядування міст, селищ, сіл; відповідні накази, розпорядження, рішення адміністрацій підприємств, установ і організацій; технологічні регламенти процесів виробництв, інструкції з дотримання вимог

пожежної безпеки та дій персоналу у разі виникнення пожежі. З'ясування причин, що призвели до виникнення та розвитку пожежі, потребує врахування діючої законодавчої та нормативно-правової бази стосовно конкретного об'єкта.

При розгляді правових основ у сфері забезпечення пожежної безпеки, доцільно детальніше зупинитися на такому виді нормативних документів у сфері пожежної безпеки, як технічний регламент. Це викликано тим, що технічний регламент як вид нормативних документів у системі законодавства про пожежну безпеку з'явився порівняно недавно і ще не досить вивчений. Технічний регламент – це документ, прийнятий міжнародним договором України [75] і ратифікований у порядку, встановленому законодавством України; він встановлює обов'язкові для застосування і виконання вимоги до об'єктів технічного регулювання (продукції, у тому числі будівель і споруд, процесів виробництва, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації й утилізації). Слід зауважити, що на даний час основні вимоги пожежної безпеки розосереджені у величезному масиві нормативно-технічних документів і правилах пожежної безпеки, які діятимуть до ухвалення технічних регламентів.

Враховуючи складну процедуру їх ухвалення, відповідні технічні регламенти у сфері пожежної безпеки будуть розроблятися протягом перехідного періоду. Ухвалення вказаного нормативного документа дозволить об'єднати і систематизувати вимоги пожежної безпеки, що містяться сьогодні в більш ніж 1,5 тис. нормативних документів. Ми погоджуємося з думкою про те, що значний обсяг змін, які вносять до нормативно-технічних документів суттєво ускладнюють роботу співробітників пожежної охорони, суб'єктів господарської діяльності, органів охорони праці, що, безперечно, негативно впливає на інвестиційну привабливість української економіки. Багато з названих документів дублюють один одного і не враховують сучасних наукових розробок за методологією протипожежного нормування, яка дозволяє власникам ризикувати своїм майном при безумовному виконанні

протипожежних заходів, спрямованих на безпеку людей в умовах пожежі й усунення загрози пожежі та її небезпечних чинників для третіх осіб. Вважаємо, що введення технічного регламенту в сфері пожежної безпеки дозволить:

- по-перше, впорядкувати і систематизувати існуючі нормативні документи у сфері пожежної безпеки;

- по-друге, перейти від концепції „абсолютної безпеки” до концепції „допустимого ризику” і тим самим обмежити державне втручання в процес здійснення своїх прав суб’єктами господарської діяльності.

Тому важливим завданням у сфері правового регулювання пожежної безпеки на даний час є розробка, ухвалення і введення в дію технічних регламентів.

Перейдемо до безпосереднього розгляду законодавства, що регламентує здійснення протипожежної профілактики. Характеризуючи правове регулювання у сфері протипожежної профілактиці на залізничному транспорті, слід зазначити, що основними законодавчими актами, які регламентують порядок її здійснення, є: Конституція України [50], Кодекс України про адміністративні правопорушення [76], Закон України „Про пожежну безпеку” [26], Закон України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [77], Закон України „Про ліцензування окремих видів господарської діяльності” [78]. Існує також низка відомчих нормативних актів, що регламентують протипожежну профілактику з різних технічних напрямів. До них, зокрема, належить: Інструкція з організації роботи органів державного пожежного нагляду [79]; Інструкція з організації ліцензування видів діяльності у сфері пожежної безпеки та інші. Через обмеженість обсягу нашої роботи неможливо вказати і розглянути всі нормативні документи з питань протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Тому ми детально вивчимо основні акти загальнодержавного рівня і приділимо увагу лише деяким відомчим документам, які регулюють здійснення протипожежної профілактики.

Серед нормативно-правових джерел, що регламентують здійснення державного пожежного нагляду, головне місце займає Конституція України. Багато норм Конституції, які мають безпосереднє адміністративно-правове спрямування, зумовлюють її значення як найважливішого джерела адміністративного права. Слід зазначити, що більшість із закріплених у Конституції України положень, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, а також статусу виконавчих органів державної влади, становлять основу правового регулювання протипожежної профілактики у загалом і на залізничному транспорті зокрема. Безпосередня дія конституційних прав і свобод спирається на спільний принцип прямої дії Конституції України. Відповідно для норм, що встановлюють основи адміністративно-правового статусу особи, Конституція є безпосереднім і головним джерелом. Значну групу таких норм становлять норми, що встановлюють природні основні права і свободи, властиві кожній людині. Суттєву роль у підтримці режиму законності при здійсненні заходів протипожежної профілактики відіграє конституційне закріплення прав і свобод громадян: на судове оскарження рішень і дій (або бездіяльності) органів державної влади і посадових осіб; на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб; а також прав на участь в управлінні справами держави. Як ми вже зазначали, важливим елементом правового регулювання протипожежної профілактики, яку здійснюють органи виконавчої влади, є конституційні норми, що визначають поняття системи виконавчої влади, співвідношення нормативних правових актів загальнодержавної протипожежної профілактики і відомчих нормативно-правових актів, співвідношення повноважень між центральними органами виконавчої влади й місцевими та відомчими органами виконавчої влади. Конституційні норми набувають подальшого розвитку в адміністративному законодавстві, що регламентує здійснення протипожежної профілактики, у тому числі на залізничному транспорті.

Основоположним нормативним актом, який містить великий блок

адміністративно-правових норм, присвячених протипожежній профілактиці, є Закон України „Про пожежну безпеку” (далі Закон). У нім визначені: обов'язки та повноваження посадових осіб щодо протипожежної профілактики; повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері пожежної безпеки; права й обов'язки громадян і організацій у сфері пожежної безпеки; відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки. Однак на нашу думку, цей Закон має низку недоліків. Перше, на що хотілося б звернути увагу – в окремих положеннях Закону поняття „контроль” замінено поняттям „нагляд”. У теорії адміністративного права та в теорії державного управління, контроль і нагляд набули найбільш дискусійного характеру: одна група вчених вважає, що контроль та нагляд – це тотожні поняття (Ярмакі Х.П., Малиновський В.Я., Ільїнський І.Л., Щетинін Б.В.), а інші вважають, що це зовсім різні за своїм змістом визначення (Ківалов С.В., Біла Л.Р., Чіркін В.Є., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.А., Гаращук В.М.) [80, с. 53]. Що стосується протипожежної профілактики на залізничному транспорті це можна підтвердити таким прикладом. У тексті Закону відомчий пожежний нагляд розглядають як діяльність відомчої пожежної охорони з перевірки дотримання організаціями, підвідомчими відповідним органам виконавчої влади, вимог пожежної безпеки. Підрозділи відомчої пожежної охорони створені в системі Міністерства транспорту та зв'язку України. Такі підрозділи здійснюють нагляд тільки на відомчих об'єктах (тобто організаційно підлеглих об'єктах), що характеризує цей нагляд як діяльність контрольного характеру. У зв'язку з цим діяльність відомчої пожежної охорони з перевірки дотримання організаціями вимог пожежної безпеки і вживання заходів за результатами перевірки, на нашу думку, слід визначати як відомчий контроль. Адже вказане виділяє лише один напрям діяльності зі здійснення протипожежної профілактики, який здійснюють органи відомчого пожежного нагляду (перевірку і вживання заходів за результатами), і зовсім не згадує про інші напрями щодо конкретних дій у підвідомчій сфері юридичних осіб і громадян.

На нашу думку, для повнішого і чіткішого розуміння суті протипожежної

профілактики в Закон слід внести зміни і визначити протипожежну профілактику як вид управлінської діяльності уповноважених посадових осіб державних і відомчих органів, добровільних формувань (команд), спрямованих на забезпечення пожежної безпеки, що включає: спостереження і перевірку дотримання вимог пожежної безпеки органами виконавчої влади всіх рівнів, органами місцевого самоврядування, організаціями, посадовими особами, підприємцями і громадянами.

Під заходами протипожежної профілактики розуміють сукупність дій посадових осіб державних і відомчих органів, адміністрації підприємств, установ та організацій, суб'єктів господарської діяльності, добровільних формувань (команд), громадян, пов'язані з проведенням (виконанням) юридичною особою або індивідуальним підприємцем необхідних досліджень (обстежень, випробувань), експертиз, інженерно-технічних робіт, спрямованих на виконання обов'язкових вимог у сфері пожежної безпеки, в тому числі на їх майновому комплексі (або його частині), включаючи територію будівель, споруди, транспортні засоби, технологічне устаткування, агрегати, вироби та інше майно.

Однією з гарантій дотримання прав суб'єктів, що перевіряються, при здійсненні обов'язкових протипожежних профілактичних заходів є законодавче закріплення процедури їх планування, узгодження та виконання. Порядок проведення контролю протипожежної профілактики юридичних осіб та індивідуальних підприємців (незалежно від відомчої належності органу, що перевіряє, і напряму перевірки) закріплено Законом України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [77]. Основними принципами здійснення контролю відповідно до цього Закону є: презумпція сумлінності юридичної особи або індивідуального підприємця; дотримання міжнародних договорів, укладених Україною; доступність для юридичних осіб та індивідуальних підприємців нормативних правових актів, що встановлюють обов'язкові вимоги, виконання яких перевіряється при проведенні державного контролю (нагляду); встановлення обов'язкових вимог

законами і прийнятими відповідно до них нормативними правовими актами; проведення заходів щодо контролю уповноваженими посадовими особами органів державного контролю (нагляду); відповідність предмету застосовуваного заходу щодо контролю компетенції органу державного контролю (нагляду); періодичність і оперативність проведення заходу щодо контролю, що передбачає повне і максимально швидке проведення його у встановлений термін; облік заходів щодо контролю, що проводяться органами державного контролю (нагляду); можливість оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб органів державного контролю (нагляду), що порушують порядок проведення заходів щодо контролю; визнання у встановленому законодавством порядку недіючими (повністю або частково) нормативних правових актів, що встановлюють обов'язкові вимоги, дотримання яких підлягає перевірці, якщо вони не відповідають законам; усунення в повному обсязі органами державного контролю (нагляду) допущених порушень у разі визнання судом скарги юридичної особи або індивідуального підприємця обґрунтованою; відповідальність органів державного контролю (нагляду) і їх посадових осіб при проведенні державного контролю (нагляду) за порушенням законодавства України; неприпустимість стягування органами державного контролю (нагляду) плати з юридичних осіб та індивідуальних підприємців за проведення заходів щодо контролю, за винятком випадків відшкодування витрат органів державного контролю (нагляду) на здійснення досліджень (випробувань) і експертиз, в результаті яких виявлені порушення обов'язкових вимог; неприпустимість безпосереднього отримання органами державного контролю (нагляду) відрахувань від сум, стягнутих з юридичних осіб і (або) індивідуальних підприємців у результаті проведення заходів щодо контролю.

Особливості проведення протипожежної профілактики на залізничному транспорті визначаються Законами України „Про транспорт” та „Про залізничний транспорт” [3; 2].

Підприємства транспорту зобов'язані забезпечувати безпеку життя і здоров'я громадян, безпеку експлуатації транспортних засобів, охорону

навколишнього природного середовища. Частина території підприємств, вокзалів, станцій, портів, пристаней, аеродромів і шляхів сполучення, де здійснюється рух транспортних засобів, проводяться маневрові та вантажно-розвантажувальні роботи, є зонами підвищеної небезпеки. Не допускається розміщення об'єктів, пов'язаних із виробництвом, зберіганням, навантажуванням, транспортуванням і розвантажуванням вибухових, легкозаймистих, радіоактивних і отруйних речовин, поблизу місць загального користування, споруд, житлових масивів, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. Мінімальна відстань від таких об'єктів визначається відповідними будівельними нормами та правилами, погодженими з Міністерством транспорту та зв'язку України, відповідними законодавчими актами.

Охорону вантажів і об'єктів залізничного транспорту, нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки, ліквідацію пожеж на залізничному транспорті загального користування здійснює відомча воєнізована охорона Укрзалізниці. Положення про відомчу воєнізовану охорону Укрзалізниці затверджує Кабінет Міністрів України [60].

Воєнізована охорона Укрзалізниці не функціонує відокремлено, а посідає особливе місце в апараті державного управління та певне місце у соціальних системах. Це зумовлено тим, що всі його складові (підсистеми) покликані охороняти правопорядок, забезпечувати громадську безпеку там, де проживають громадяни та функціонують підприємства, установи й організації залізничного транспорту, та, перебуваючи у системі органів виконавчої влади, мають відмінний, порівняно з іншими, статус, певні повноваження щодо державних і громадських структур, тобто компетенцію, яка передбачає визначену законом або іншими нормативними актами сукупність прав та обов'язків цього органу. Адже будь-який орган для виконання поставлених перед ним завдань має бути наділений відповідними правами та обов'язками. Водночас слід зауважити, що завдання визначають функції органу, тобто основні напрями його практичної діяльності та нерозривний зв'язок прав і

обов'язків із завданнями та функціями, які він виконує. Підвищення рівня захищеності прав і свобод громадян вимагають нових підходів до діяльності всіх структурних ланок воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, які ґрунтуються на дослідженні форм, методів та умов діяльності.

Органи протипожежної профілактики воєнізованої охорони Укрзалізниці як спеціалізований структурний підрозділ органів по протипожежній профілактиці впродовж свого існування виконує важливу суспільну функцію – забезпечення діяльності транспортних артерій держави, безпеки вантажних і пасажирських перевезень, захисту особистих і майнових інтересів громадян від техногенних чинників, у тому числі від пожеж.

Органи по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті – це окрема соціальна система, що певним чином впливає на інші об'єкти державного управління, а також піддається відповідному адекватному впливові. Визначальний інтерес у цьому зв'язку викликають специфічні умови діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті та правового регулювання [81, с. 28].

Ця специфіка зумовлена технологією процесу перевезення матеріальних цінностей і людей та низкою об'єктивних чинників (технологічних, економіко-географічних, демографічних, соціально-психологічних), без урахування яких діяльність органів по протипожежній профілактиці щодо забезпечення техногенної безпеки на об'єктах залізничного транспорту не буде ефективною [82, с. 120].

У контексті нашого дослідження зазначені чинники доцільно розглянути детальніше. Так, до технічних чинників насамперед належать: централізація управління залізничним транспортом, наявність підприємств, установ та організацій різного профілю технологічної діяльності, значна кількість нормативних актів, які регламентують діяльність окремих господарських структур і залізниці загалом; зосередження значних матеріальних цінностей; доступність рухомого складу, інших об'єктів пасажирських перевезень;

можливість виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру внаслідок порушення технологічної дисципліни та несанкціонованого втручання в діяльність залізниці; постійне збільшення швидкості перевезень, що вимагає проведення спеціальних технічних заходів [83, с. 190-201].

Економіко-географічні умови² визначають: найбільші на Євро-Азійському континенті транзитні можливості; концентрацію вантажних і пасажирських потоків та інтенсивність пасажирських перевезень; роботу залізничного транспорту з урахуванням сезонних і погодних змін; графік роботи у цілодобовому режимі з нерівномірним навантаженням на обслуговуючий персонал протягом робочої зміни.

Демографічний чинник передусім зумовлює: зростання міграційних процесів у межах адміністративно-територіальних одиниць, регіональної та міждержавної міграції, вчинення значної кількості правопорушень працівниками залізниці та мешканцями прилеглих населених пунктів; привабливість об'єктів залізничного транспорту для неповнолітніх.

Серед соціально-психологічних особливостей можна назвати: значну довжину ділянок обслуговування органами по протипожежній профілактиці; невідповідність територій оперативної діяльності лінійних органів адміністративно-територіальному розподілу; швидко змінюваність обстановки на об'єктах залізничного транспорту.

Протипожежну профілактику на залізничному транспорті можна

² Залізнична транспортна система загального користування без урахування промислового залізничного транспорту сягає 30,3 тис. кілометрів колії, які експлуатують шість Державних територіально-галузевих об'єднань Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України, до складу яких входять 27 дирекцій залізничних перевезень. Вантажних вагонний парк налічує 174939 вагонів. Для вантажних операцій відкрито 1684 станції. На залізницях держави знаходиться значна кількість товарних вагонів і вантажів, які є власністю інших країн. Обслуговування пасажирів здійснюється на 126 вокзалах, 1684 станціях, 4749 платформах маршрутів приміського сполучення. Щодобово у русі знаходиться 8429 пасажирських вагонів Укрзалізниці та 368 вагонів іноземних країн [6, с. 50-60]. Територією країни проходить три залізничні міжнародні паневропейські транспортні коридори – № 3, 5, 9, а також п'ять основних сполучень залізниць – № 3, 5, 7, 8, 10 [84]. Через порти Ізмаїл та Рені здійснюється взаємодія з паневропейським коридором № 7 [85].

охарактеризувати як практичне забезпечення на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктури й інших місцях залізничного транспорту нормативно-технічних вимог пожежної безпеки. Протипожежна профілактика полягає у попередженні й припиненні правопорушень у сфері пожежної безпеки; охороні державної та індивідуальної власності від наслідків техногенних аварій і катастроф; наданні допомоги громадянам тощо. Організація протипожежної профілактики – це система заходів, що забезпечують високу оперативну готовність особового складу, ефективне використання сил і засобів органів протипожежної профілактики, активне залучення громадських формувань, що беруть участь у забезпеченні техногенної безпеки на об'єктах залізничного транспорту.

Водночас слід зазначити, що сьогодні вказана функція набуває особливого значення у зв'язку зі змінами маршрутів перевезення особливо небезпечних та інших сильнодіючих, отруйних речовин (наприклад, катастрофа 16 липня 2007 р. на станції Ожидів Львівської дирекції залізничних перевезень). Це частково зумовлено скороченням мережі колії. Перевезення сильнодіючих, отруйних, радіоактивних вантажів у першому кварталі 2008 р. тільки по Львівській залізниці становило 253,1 тисяч тон з урахуванням того, що 75% від загальної кількості перевезень небезпечних вантажів становлять транзитні вантажі, до яких входять хімічні, сильнодіючі, отруйні, радіоактивні, біологічно активні речовини. Тенденції збільшення обсягу транзитних перевезень, їх кількість, а також номенклатура розрядних вантажів упродовж календарного (2009 – Ю.Л.) року може збільшитися щонайменше втричі [6, с. 117-118]. Більшість із хімічних сполук віднесено до розрядних вантажів, охорону яких на шляху пересування здійснює воєнізована охорона Укрзалізниці. Перевезення хімічно активних речовин в основному здійснюють спеціальними маршрутами. Однак у зв'язку зі зменшенням обсягів перевезень не на всіх ділянках перевезення проводиться обвідним шляхом навколо міст і великих населених пунктів, що пов'язано зі скороченням довжини мережі колії та створює потенційну загрозу населенню у випадку аварії з порушенням

цілісності вагону чи контейнера. Маршрути перевезень радіоактивних і вибухових матеріалів проходять залізничними станціями обласних центрів, міст обласного та районного підпорядкування. Вагони з високотоксичними речовинами у технологічному режимі стоять на станціях у населених пунктах, що значно збільшує можливість ураження значної кількості людей у випадку здійснення терористичного акту із застосуванням промислових хімічних речовин.

Дослідники організаційно-правових засад забезпечення збереження вантажів і техногенної безпеки на об'єктах залізничного транспорту В.Л. Грохольський, М.В. Ковалів, В.М. Платіка, С.В. Продайко, В.Є. Соломко, О.О. Юхно розглядають вказану діяльність як окремий напрям оперативно-службової діяльності воєнізованої охорони на залізничному транспорті [86; 87; 88]. Водночас у науковій літературі не ставлять питання щодо виділення зі складу служби протипожежної профілактики інспекторів, які спеціалізуються на об'єктах вантажної інфраструктури. На нашу думку, в умовах наявності тенденції зростання кількості інцидентів із розрядними вантажами протягом 2004-2008 рр. створення спеціальних підрозділів протипожежної профілактики на залізничному транспорті для обслуговуванні вантажних перевезень сприяло би поліпшенню профілактичної роботи у площині технології перевезень вантажів і вдосконаленню взаємодії з державним пожежним наглядом із зазначених питань. Лише узагальнивши всі зазначені питання і визначивши зміст наукових праць у цьому контексті, можна спрямувати наше наукове дослідження на вирішення проблеми вдосконалення діяльності протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Актуальність такого підходу, на наш погляд, полягає в тому, що цей аспект задекларованого в сучасних умовах фактично виявився найменше науково дослідженим.

Як ми зазначали вище, Положення про відомчу воєнізовану охорону Укрзалізниці визначає основні завдання, порядок організації протипожежної профілактики, боротьби з правопорушеннями на транспортних магістралях та в інших місцях [60]. Однак на підставі загальних положень і принципів

управління обов'язки посадових осіб органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, порядок її організації, обов'язки та права, особливості діяльності за надзвичайних обставин дещо відрізняються від аналогічних атрибутів органів державного пожежного нагляду. Коло питань, що підлягають нормативно-правовому регулюванню з протипожежної профілактики на залізничному транспорті, надто широке і багато в чому визначається необхідністю прийняття управлінських рішень у багатофункціональній системі управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України [45, с. 51; 57].

Нормативні акти, які ми розглядали вище, в основному стосувалися процедури застосування заходів протипожежної профілактики до моменту виявлення факту адміністративного правопорушення у сфері пожежної безпеки. Порядок дій посадових осіб органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті з моменту виявлення адміністративного правопорушення у сфері пожежної безпеки регламентує Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП) та Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті [76; 62]. Ст. 224 „Органи залізничного транспорту” КУАП визначає: Органи залізничного транспорту розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення правил користування засобами цього транспорту; правил щодо охорони порядку та безпеки руху; правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на залізничному транспорті; правил пожежної безпеки на залізничному транспорті (ст. 109, ст. 110, ч. 1 ст. 120, ч. 1 ст. 133, ч. 1 ст. 134, ч. 1 і 3 ст. 135, ст. 136). Від імені органів залізничного транспорту розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальники станцій та їхні заступники, начальники локомотивних (вагонних) депо, начальники пасажирських поїздів (механіки-бригадири пасажирських поїздів); контролери-ревізори пасажирських поїздів, ревізори-інструктори

пасажирських поїздів, ревізори з контролю доходів, дорожні майстри, начальники дистанцій колії, начальники дистанцій сигналізації та зв'язку; начальник відділу Управління воєнізованої охорони Міністерства транспорту та зв'язку України та його заступник, начальники відділів (загонів, команд, пожежних поїздів) та їхні заступники, старші інструктори та інструктори по протипожежній профілактиці, начальники відділень (караулів) команд, пожежних поїздів воєнізованої охорони залізниць, метрополітенів, старші в місці розташування станцій, посадові особи воєнізованої охорони [76].

Адміністративні правопорушення у сфері пожежної безпеки на залізничному транспорті передбачені положеннями КУАП: ст. 120 „Порушення правил пожежної безпеки на залізничному, морському, річковому і повітряному транспорті”; ст. 133 „Порушення правил перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті”; ст. 175 „Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки”; ст. 188-8 „Невиконання приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду” [76].

Посадові особи органів, що здійснюють протипожежну профілактику на залізничному транспорті, крім повноважень щодо ст. 224 КУАП, відповідно до ст. 255 мають право порушувати провадження щодо адміністративних правопорушень, які передбачають відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки або створення перешкод для їхньої діяльності та невиконання приписів і постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду.

Крім того, КУАП регламентує порядок: порушення справи про адміністративне правопорушення; адміністративного розслідування; вживання заходів забезпечення провадження; розгляду справи про адміністративне правопорушення; оскарження; виконання ухвал у справах про адміністративні правопорушення.

Ми не ставили собі за мету докладно розглянути всі стадії адміністративного провадження, тому зупинимося лише на деяких проблемах,

які виникають у діяльності органів залізничного транспорту, що здійснюють протипожежну профілактику.

Так, Закон України „Про пожежну безпеку” передбачає, що у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню та евакуації людей, а також у випадках випуску пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту з відхиленням від стандартів чи технічних умов або у разі їх відсутності – припиняти чи забороняти роботу підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатацію будівель, споруд, окремих приміщень, опалювальних приладів, ділянок електричної мережі, проведення пожежонебезпечних робіт, випуск та реалізацію пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту, дію виданих дозволів на право проведення робіт [76].

На наш погляд, тимчасову заборону діяльності може застосовувати лише посадова особа органів залізничного транспорту, яка працює у сфері протипожежної профілактики та виявила правопорушення, передбачене ст. 120 та 175 КУАП. У даному випадку Тимчасова заборона діяльності полягає в короткочасному, встановленому на строк до розгляду органами державного пожежного нагляду припиненні діяльності вказаних вище об’єктів.

На даний час порушення вимог пожежної безпеки, які можуть створити загрозу виникнення пожежі і (або) безпеці людей, не об’єднані в одні правові норми. Тому законність застосування такого виду адміністративного запобіжного заходу у вигляді тимчасової заборони діяльності цілком залежить від думки посадової особи органу протипожежної профілактики. Поки в законі відсутні чіткі критерії пожежонебезпечного стану об’єкту, при якому його діяльність тимчасово припиняється, думка інспектора, може мінятися. Така ситуація невиправдана, оскільки йдеться про обмежені правомочності користування і розпорядження майном. Вважаємо, що поки із загалу вимог пожежної безпеки виділять норми, порушення яких створює реальну загрозу виникнення пожежі, або не назвуть ознаки, що дозволяють визначити рівень

реальної загрози виникнення пожежі і безпеці людей, запобіжний захід у вигляді тимчасової заборони діяльності інспектори застосовуватимуть на практиці вкрай рідко, що підтверджується статистичними звітами про діяльність відомчої пожежної охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України.

Враховуючи вимоги Постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2007 р. № 1324 „Про затвердження Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища щодо пожежної безпеки”, на наш погляд, доцільно внести доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заходу адміністративного припинення – тимчасової заборони діяльності у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі [89]. Необхідно зазначити, що аналогічна норма є у Кодексах про адміністративні правопорушення Російської Федерації та Республіки Польщі [90; 91].

Необхідно також зауважити, що ст. 188-8 КУАП передбачає невиконання приписів і постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду, коло яких визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України „Про пожежну безпеку”, Інструкцією з організації роботи органів державного пожежного нагляду [79], іншими відомчими нормативно-правовими актами МНС України. Посадові особи органів залізничного транспорту, які працюють у сфері протипожежної профілактики, до зазначеного кола осіб не входять, але відповідно до Типового положення про службу пожежної безпеки виконують завдання та обов'язки, передбачені Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників залізничного транспорту, які відповідають кваліфікаційним характеристикам професій працівників Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [92; 93; 94; 95, с. 24-25]. Водночас ст. 255 КУАП надає повноваження працівникам відомчої пожежної охорони складати протоколи про адміністративні

правопорушення за ст. 188-8. З метою узгодження норм Кодексу України про адміністративні правопорушення доцільно внести зміни до ст. 188-8 „Невиконання приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду” щодо переліку органів відносно повноважень по протипожежній профілактиці (Додаток А).

Підсумовуючи, можна зробити деякі висновки з питань, що ми розглядали у цьому підрозділі, зокрема:

1) законодавство України з питань протипожежної профілактики на залізничному транспорті ґрунтується на Конституції України і включає Закон України „Про пожежну безпеку” та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання пожежної безпеки;

2) стан нормативної бази у сфері пожежної безпеки суттєво впливає на ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті, на даний час основні вимоги пожежної безпеки розосереджені у величезному масиві нормативно-технічних документів;

3) важливим завданням у сфері адміністративно-правового регулювання пожежної безпеки, в тому числі на залізничному транспорті, на даний час є розробка, ухвалення і введення в дію технічних регламентів, що дозволить упорядкувати і систематизувати нормативні документи у сфері пожежної безпеки та перейти від концепції абсолютної безпеки до концепції допустимого ризику. Основним критерієм під час розробки нормативно-правових актів, які регламентують протипожежну профілактику має бути ефективність;

4) порушення вимог пожежної безпеки, які можуть створити загрозу виникнення пожежі і (або) безпеці людей, не зведені в єдині правові норми, у зв'язку з цим доцільно відокремити норми, порушення яких створює реальну загрозу виникнення пожежі, або вказати ознаки, що дозволяють визначити рівень реальної загрози виникнення пожежі та безпеці людей, і законодавчо закріпити їх.

Висновки до розділу 1

1. Залізничний транспорт має важливе значення як для міжнародної, так і національної безпеки будь-якої країни. Залізничними коліями перевозять понад 70% усіх вантажів і пасажирів в Україні. Залізниці залишаються засобом об'єднання та розвитку економічного й культурного простору держави.

2. Виникнення і розвиток пожежної профілактики на залізничному транспорті нерозривно пов'язані з розвитком технологій перевезень, організацією і становленням пожежної охорони в Україні. Вивчення історичного досвіду заснування та розвитку протипожежної профілактики на залізничному транспорті дозволить використати всі позитивні моменти щодо вдосконалення форм і методів діяльності у сучасних умовах.

3. Особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій у сфері пожежної безпеки на об'єктах залізничного транспорту зумовлюють створення та розвиток специфічних підрозділів у системі Державної адміністрації залізничного транспорту України – відомчої пожежної охорони як основного суб'єкта системи забезпечення протипожежної профілактики.

4. Правовідносини у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті виникають у результаті правового регулювання відносин, що виникають у процесі здійснення органами державної влади публічно-владних повноважень на залізничному транспорті та є їх правовою формою.

5. Правовідносини опосередковують процеси, пов'язані з участю держави у протипожежній профілактиці – виконанням функцій у сфері пожежної безпеки (регулювання організаційної діяльності, контроль за пожежною профілактикою на залізничному транспорті), що дозволяє характеризувати ці відносини як різновид державно-управлінських.

6. Правовідносини у сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті відзначаються державно-владним характером, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших

учасників.

7. У сфері протипожежної профілактики на залізничному транспорті правовідносини можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін (органу пожежної профілактики та суб'єкта господарювання) як незалежно від згоди або бажання другої сторони, так і за умови погодження взаємовідносин сторін.

8. Законодавство України з питань протипожежної профілактики на залізничному транспорті ґрунтується на Конституції України і включає Закон України „Про пожежну безпеку” та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання пожежної безпеки.

9. Стан нормативної бази у сфері пожежної безпеки суттєво впливає на ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті. На даний час основні вимоги пожежної безпеки розосереджені у величезному масиві нормативно-технічних документів.

10. Важливим завданням у сфері адміністративно-правового регулювання пожежної безпеки, у тому числі на залізничному транспорті, на даний час є розробка, ухвалення і введення в дію технічних регламентів, що дозволить упорядкувати і систематизувати нормативні документи у сфері пожежної профілактики та перейти від концепції абсолютної безпеки до концепції допустимого ризику.

11. На даний час порушення вимог пожежної безпеки, які можуть створити загрозу виникнення пожежі і (або) безпеці людей, не зазначені у правових нормах. У зв'язку з цим доцільно виділити норми, порушення яких створює реальну загрозу виникнення пожежі, або вказати ознаки, що дозволяють визначити рівень реальної загрози виникнення пожежі і безпеці людей та законодавчо закріпити їх.

12. Узагальнення правових вимог щодо провадження діяльності, спрямованої на забезпечення протипожежної профілактики на залізничному транспорті, дозволило б заповнити прогалини у правовому регулюванні, надавши йому логічної послідовності й цілеспрямованості у регламентації діяльності відповідних суб'єктів, що є об'єктивною необхідністю.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

2.1. Мета, завдання, принципи та функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті

Адміністративно-правові відносини становлять конкретний різновид правових відносин, що виникають за наявності певних юридичних фактів, тобто певних життєвих обставин, з якими норми права пов'язують виникнення, припинення або зміну правовідносин. У зв'язку з цим, зауважує А.С. Васильєв, зазначеним правовідносинам властиві ознаки будь-яких правових відносин: вони є результатом впливу правових норм на суспільні відносини, які підпадають під їх регулювання; обов'язки та права учасників цих правовідносин мають взаємний характер і кореспондують їх один одному; їх поведінка набуває тієї правової форми, яка передбачена відповідною адміністративно-правовою нормою [96, с. 40]. Отже, адміністративно-правові відносини – це різновид суспільних відносин, що регулюється нормами адміністративного права.

Однак така загальна характеристика не відображає усієї специфіки адміністративно-правових відносин, яка передбачає вплив сфери виникнення адміністративно-правових відносин, що регулюються нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові відносини виникають у межах дії механізму адміністративно-правового регулювання, тобто у повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою, іншої управлінської діяльності [97, с. 43]. При цьому, як

зазначають у юридичній літературі, ці відносини виникають не просто у сфері державного управління (де можуть формуватися й інші правовідносини, наприклад, фінансові, трудові тощо), а у зв'язку або з приводу здійснення уповноваженим суб'єктом виконавчої влади своєї управлінської компетенції [98, с. 53]. Таким чином головна особливість адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, як ми вже зазначали, полягає у тому, що адміністративно-правові відносини виникають у зв'язку з реалізацією уповноваженими суб'єктами, а також іншими суб'єктами, які наділені державно-владними повноваженнями, своєї компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання.

Сфера управління як база існування адміністративних правовідносин досить об'ємна. У зв'язку з цим виділяють певні системні групування, у межах яких проявляються адміністративно-правові відносини: сфера внутрішньо-апаратної організаційної діяльності; сфера взаємодії різних органів державного управління; сфера безпосереднього управлінського впливу; сфера взаємодії органів управління з недержавними організаціями; сфера взаємодії органів управління і громадян [38, с. 60].

На відміну від цивільно-правових відносин і деяких інших видів правовідносин адміністративно-правові відносини побудовані на засадах „влади – підпорядкування”, де відсутня юридична рівність сторін. Відносини, що будуються відповідно до зазначеного принципу, отримали в літературі назву „вертикальних” відносин, тобто таких, які виникають між сторонами, одна з яких організаційно підпорядкована іншій. Однак адміністративно-правові відносини проявляються не тільки у вертикальному типі зв'язків між їх учасниками, досить поширеними є „горизонтальні” відносини, що виникають між непідпорядкованими органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами. Іншими словами, це відносини, учасники яких не перебувають у підпорядкуванні один щодо одного [97, с. 46]. Характерною особливістю адміністративно-правових відносин є також неможливість їх виникнення без

участі органу державного управління або іншого суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Обов'язковість наявності органу державного управління (іншого суб'єкта) у системі адміністративно-правових відносин призводить до того, що загальний механізм адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті функціонує завдяки владному методу. Таким чином один зі суб'єктів завжди діє владно, виступаючи від імені держави, забезпечуючи дію цілісного механізму. Суттєвою особливістю зазначеного виду відносин є те, що вони мають яскраво виражений організаційний характер і можуть виникнути з ініціативи будь-якої сторони [38, с. 61]. Отже, механізм адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті є сукупністю елементів, взаємодія яких забезпечує організацію й подальше функціонування пожежної профілактики на залізничному транспорті.

У випадку порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою. Такий характер відповідальності зумовлений тим, що порушення вимог норм адміністративного права означає безпосереднє посягання на інтереси держави, що регулюється нормами зазначеної галузі права. Характерним є також і те, що органи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання, завдяки власним юридично-владним повноваженням мають можливість самостійно впливати на порушників норм адміністративного права, тобто безпосередньо застосовувати до винної сторони заходи дисциплінарного, адміністративного впливу. Такими є основні особливості адміністративно-правових відносин, що дозволяють достатньо повно висвітлити характер механізму адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті.

Організаційний характер механізму адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті вимагає встановлення змісту організаційних відносин та, одночасно, не дозволяє повністю використати розроблені теорією адміністративного права

підстави для класифікації адміністративно-правових відносин. Викладене вище дає можливість окреслити певні класифікаційні групи зазначених відносин. Так, залежно від суб'єктного складу їхніх учасників вони поділяються на ті, що виникають за участю органу законодавчої влади, Президента України, органів виконавчої влади, органів судової влади, органів місцевого самоврядування, інших спеціалізованих органів щодо організаційної діяльності та характеризуються здатністю одного суб'єкта використовувати розпорядчі, контрольні, координаційні повноваження щодо інших учасників відносин (відносини між управлінням із надзвичайних ситуацій обласних державних адміністрацій, які використовуються не тільки для забезпечення реалізації регіональної політики техногенної безпеки, а й для забезпечення ефективної профілактичної діяльності на об'єктах Укрзалізниці); за цільовим призначенням – організаційні, пов'язані з проведенням регіональної політики техногенної безпеки, та юрисдикційні, тобто такі, що виникають у зв'язку з притягненням до відповідальності порушників протипожежних правил; за змістом організаційні відносини поділяють на матеріальні та процесуальні. Матеріальні відносини виникають на основі матеріальної норми адміністративного права. Процесуальні – це відносини, що виникають у зв'язку з вирішенням індивідуальних справ у сфері організаційної діяльності.

Доповнити класифікацію, яка дозволяє, на нашу думку, створити достатньо повне уявлення про організаційні відносини у сфері пожежної профілактики, що регулюються нормами адміністративного права, може їх поділ залежно від змісту питань, що вирішуються. За такою ознакою всі адміністративно-правові відносини у сфері пожежної профілактики можна поділити на такі групи: кадрового забезпечення; матеріального забезпечення та охоронні; щодо розгляду звернень громадян; контрольні; інші (статистика, діловодство, архівна справа).

Такий комплекс організаційних відносин отримав у юридичній літературі та законодавстві назву „організаційне забезпечення”. Йдеться про відносини, пов'язані з організаційним забезпеченням протипожежної профілактики на

залізничному транспорті, суть яких полягає у прийнятті та реалізації адміністративних рішень [38, с. 64].

Механізм адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, таким чином, передбачає діяльність:

- по-перше, щодо поліпшення організаційної структури відповідно до функцій протипожежної профілактики на залізничному транспорті та вимог, що висуваються до системи адміністративно-правового регулювання взагалі;

- по-друге, щодо розподілу функцій і обов'язків, вдосконалення взаємодії між органом протипожежної профілактики та господарюючим суб'єктом, функціонування якого забезпечується чи охороняється;

- по-третє, щодо вдосконалення процесу реалізації заходів, спрямованих на виконання основних функцій адміністративно-правового регулювання;

- по-четверте, щодо поліпшення кадрового, інформаційного і матеріально-технічного забезпечення;

- по-п'яте, удосконалення нормативного регулювання діяльності органів по протипожежній профілактиці відповідно до завдань і умов його функціонування;

- по-шосте щодо підвищення ефективності профілактичних заходів на основі застосування новітніх технологій тощо.

Такий підхід до адміністративно-правового регулювання має характеризувати особливості, зумовлені виключно специфікою протипожежної профілактики на залізничному транспорті та адміністративно-правовим статусом органів залізничного транспорту.

Отже, адміністративно-правове регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті забезпечується: постійним спостереженням за станом оперативної обстановки; надходженням повної, необхідної і об'єктивної інформації про стан справ; повсякденним регулюванням поточної діяльності органів протипожежної профілактики; розробкою і реалізацією заходів, спрямованих на розвиток і нормальне

функціонування системи пожежної безпеки на залізничному транспорті; реалізацією на підставі отриманої інформації контрольних-розпорядничих функцій.

Визначення та формулювання мети адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті пов'язане із тлумаченням призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та, власне, функції щодо захисту життя і здоров'я громадян, державної власності від пожеж і підтримання належного рівня пожежної безпеки на цих об'єктах [99]. Метою протипожежної профілактики на залізничному транспорті є забезпечення стану пожежної безпеки на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту, логістичних товаропровідних систем, під'їзних коліях промислового залізничного транспорту, що входять до сфери управління Укрзалізниці, в інших установах та організаціях Державної адміністрації залізничного транспорту України, що відповідає вимогам нормативних документів у сфері пожежної безпеки як складової частини техногенної безпеки та відповідає контрольній процедурі, що його визначає [100, с. 10].

Основними завданнями відомчої пожежної охорони є здійснення контролю за дотриманням протипожежних вимог, запобігання пожежам і нещасним випадкам на них, гасіння пожеж, рятування людей і надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління відомства [99].

Аналізуючи завдання відомчої пожежної охорони, слід відзначити певну групу завдань, які загалом стосуються до зміцнення техногенної безпеки в Україні й, відповідно, можуть вважатися завданнями адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізницях України. Йдеться про розвиток правової інформатизації, формування у громадян правового світогляду, підготовку пропозицій щодо проведення реформи системи техногенної безпеки, сприяння розвитку правової науки тощо.

Також слід додати, що саме на цьому рівні державного управління всі завдання відомчого управління у сфері пожежної безпеки можна згрупувати навколо головного – організації діяльності органів по протипожежній профілактиці, зокрема певного відокремленого підрозділу „Служба воєнізованої охорони” Державної адміністрації залізничного транспорту України.

Узагальнені принципи адміністративно-правового регулювання розглядають як закономірності, відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, висловлені у вигляді певного наукового положення, яке закріплене правом та застосовується у теоретичній і практичній діяльності людей [38, с. 70]. Відповідно до зазначеного висновку слід говорити про можливість виділення окремих ознак принципів адміністративно-правового регулювання – закономірностей, існування відносин, взаємозв'язку тощо. Отже, принципи адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті можна визначити як об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктом державного управління і керованим ним об'єктом.

Більшість учених виділяють дві групи принципів адміністративно-правового регулювання: конституційні та організаційні [38, с. 70].

До перших відносять ті, існування яких зумовлене нормами Конституції України, – відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу, перед людиною та державою; верховенства права; законність; участь громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправність громадян в управлінні; гласність. Інші поділяють на дві підгрупи: принципи побудови апарату управління та принципи його функціонування.

Конституційні принципи становлять основу адміністративно-правового регулювання. Водночас у межах дослідження проблем адміністративно-правового регулювання окремих сфер суспільних відносин, зокрема таких, як протипожежна профілактика, доцільним є поглиблення змісту конституційних

принципів, формулювання на цих засадах положень, які б дозволяли охарактеризувати зміст адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Якщо адміністративно-правове регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті розглядати як систему, можна виділити окремі принципи діяльності цієї системи, насамперед, загальносистемні та специфічні. Так, у випадку дослідження закономірностей, притаманних системі адміністративно-правового регулювання загалом, можна визначити загальносистемні принципи управління, а виділення закономірностей, притаманних кожній підсистемі, дозволяє сформулювати специфічні принципи. До загальносистемних принципів можна віднести: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; соціальну спрямованість; оптимізацію регулювання; комплексність; керованість; контрольованість; гласність.

У системі адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті можна виділити окремі підсистеми залежно від компетенції державних і представницьких органів, які мають повноваження щодо регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті: законодавчу, виконавчу, судову, а також підсистему державних органів, підпорядкованих Президентові України, та підсистему прокуратури.

Якщо розглядати державне управління загалом, то у теорії адміністративного права, як зазначає Г.В. Атаманчук, вже достатньо тривалий час розглядають доцільність виділення підсистем державного управління за функціональним принципом: підсистема кадрів, інформаційного забезпечення, технологій державного управління [38, с. 71]. Така позиція виглядає цілком прийнятною для адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. За функціональним підходом можна виділити підсистему кадрового забезпечення, інформаційного обміну та контрольну. Базуючись на твердженні, що природа адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті

відображається у загальносистемних принципах, які визначають діяльність усіх підсистем системи управління, ми дійшли висновку, що у середині кожної підсистеми повинні діяти специфічні закономірності та взаємозв'язки, які надають цим підсистемам упорядкованого характеру. Що стосується специфічних принципів, то за функціональним підходом, наприклад, при здійсненні адміністративно-правового регулювання підсистеми інформаційного обміну, можна виділити такі принципи: об'єктивність; оперативність надходження інформації та її обробки; неприпустимість несанкціонованого доступу та низку інших. При здійсненні адміністративно-правового регулювання підсистеми кадрового забезпечення специфічними принципами є: професійність кадрового призначення; відбір; оптимальність кадрового призначення; раціональність організаційної структури та структури підрозділів протипожежної профілактики тощо.

Серед загальносистемних принципів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті слід виокремити принцип об'єктивності. Його зміст полягає у тому, що керуюча система діє на засадах об'єктивних законів і виявляє залежність адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті від характеру та закономірностей розвитку суспільства, загальносуспільних завдань розвитку, засобів і ресурсів, що використовуються в адміністративно-правовому регулюванні.

Принцип демократизму притаманний адміністративно-правовому регулюванню взагалі. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей і взаємозв'язків між суспільством та державою, між громадянами й уповноваженими державою органами. Насамперед, це стосується мети, принципів, функцій адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, стратегічних пріоритетів розвитку всієї системи залізничного транспорту й адміністративно-правового регулювання, а також організаційної побудови органів протипожежної профілактики.

Принцип законності займає чільне місце серед принципів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Дія принципів законності і юридичної гарантованості прав і свобод громадян, зафіксованих у законі, пов'язаності нормами закону діяльності всіх посадових осіб і державних органів закладає основу розбудови та гарантує функціонування системи адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізницях [101, с. 16].

На нашу думку, відповідні зміни та реформи структури органів залізничного транспорту повинні мати правову основу, проводитись відповідно до змін суспільно-політичних пріоритетів і стратегії розвитку держави. Відповідно, нормотворча діяльність повинна бути впорядкованою, а діяльність посадових осіб уповноважених державних органів – засновуватись на чіткому дотриманні закону.

Принцип відповідальності органів протипожежної профілактики на залізничному транспорті, їх посадових осіб за виконання покладених на них законом обов'язків впливає із положень ст. 3 Конституції України, відповідно до яких держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Підставою наявності принципу соціальної спрямованості є також ст. 3 Конституції України, у якій проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [50]. Це конституційне положення має реалізуватися в окремих актах адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. О.М. Бандурка вказує, що у процесі вироблення й реалізації управлінського рішення орган управління має враховувати інтереси суспільства, галузі, конкретної організації та соціально-професійних груп, які її складають (адміністративні працівники, спеціалісти, обслуговуючий персонал, робітники). Як зазначає автор, від органів

управління різні сфери суспільства вимагають прогнозування соціальних наслідків управлінської діяльності [102, с. 31].

Принцип оптимізації адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті означає необхідність розбудови системи управління відповідно до чинників, які на неї впливають, зовнішніх і внутрішніх, а також забезпечення можливості гнучкого реагування на плинність зовнішнього середовища. Зокрема, до зовнішніх чинників впливу на систему адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті слід віднести особливості функціонування системи органів державної влади, взаємовідносини між різними гілками влади в особі відповідних державних органів, правовий режим, стан економічного розвитку держави, життєвий рівень населення тощо. До внутрішніх чинників належать: особливості побудови організаційно-штатної структури Укрзалізниці; стан кадрового забезпечення протипожежної профілактики на залізничному транспорті, рівень розвитку технології транспортування тощо [103, с. 8].

Принцип комплексності нерозривно пов'язаний із принципом оптимізації і означає, що дія системи органів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті спрямована на виконання єдиної мети – забезпечення пожежної безпеки держави. При цьому кожен державний орган займає своє чільне місце в системі, виконує відповідні завдання та функції. Жоден з уповноважених органів не може діяти сам по собі, а вся система органів складається з відповідних структур, які мають притаманні тільки їм властивості та, водночас, властивості, притаманні всій системі органів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті.

Необхідність дії принципів керованості та контрольованості ґрунтується на владному характері адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Керованість і контрольованість означають спроможність уповноважених державних органів

здійснювати владні повноваження щодо адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті за допомогою відповідних засобів і заходів. Дія цього принципу призводить до необхідності вирішення проблеми поєднання централізації та децентралізації управління – оптимізації взаємовідносин між Управлінням воєнізованої охорони Укрзалізниці та відокремленими підрозділами „Служба воєнізованої охорони” залізниць.

У науковій юридичній літературі, крім перелічених вище, виділяють також низку структурних принципів: структурно-цільові – відображають закономірності раціональної організаційно-штатної побудови; структурно-функціональні – характеризують закономірності, що пов'язані з організацією діяльності структури управління; структурно-організаційні – визначають закономірності розвитку взаємозв'язків у системі органів по протипожежній профілактиці; структурно-процесуальні – дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності органів виконавчої влади [104, с. 195].

Стосовно адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті особливого значення набувають структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи. Структурно-цільові та структурно-функціональні принципи доцільно виділяти у тому випадку, якщо постає проблема узгодження завдань та оптимізації функцій різних підсистем певної системи [38, с. 75]. Така проблема виникає у випадку, якщо об'єктом адміністративно-правового впливу є певний вид суспільних відносин, урегульованих різними галузевими нормами права.

Серед структурно-організаційних принципів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті можна назвати:

- єдність системи адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, що забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів;

- територіально-галузевий, що зумовлює залежність організаційних структур від території та вертикальних і горизонтальних організаційних взаємозв'язків між органами адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті;

- поєднання колегіальності та єдиноначальності, зумовлене специфікою організаційної побудови та порядку діяльності окремих підсистем у системі адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті (підрозділів відомчої пожежної охорони, на які покладено функції гасіння та запобігання пожежам; допоміжних служб; спеціальних навчальних закладів і науково-дослідних установ).

До структурно-процесуальних принципів можна віднести:

- принцип оптимальності елементів управлінської діяльності органів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, до яких, як правило, відносять методи, форми, стадії адміністративно-правового регулювання (цей перелік можна доповнити такими елементами, як мета, завдання, функції);

- принцип конкретизації адміністративно-правового регулювання та особистої відповідальності за його результати, що проявляється у персоніфікації управлінських рішень і контролі за їх здійсненням;

- стимулювання раціонального та ефективного адміністративно-правового регулювання, що проявляється у комплексі моральних і матеріальних засобів стимулювання.

Реально принципи щодо здійснення адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті діють як певні тенденції, напрями, цілеспрямована діяльність. Раціональне та дієве застосування принципів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті гарантують досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи адміністративного-правового регулювання пожежної безпеки загалом та адміністративно-правового регулювання протипожежної

профілактики на залізничному транспорті зокрема.

Зміст адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті проявляється через функції, які реалізуються у процесі адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим розкриття функцій адміністративно-правового регулювання має важливе значення для комплексного дослідження змісту адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті.

Функція у загально-управлінському сенсі означає зміст управлінської діяльності, що дозволяє здійснити управлінський вплив [38, с. 77].

Функціонувати – означає діяти, виконувати певні обов'язки. Теорія адміністративного права визначає функцію управління як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [97, с. 116]. У спеціальній літературі функції управління проявляються у двох напрямках: в організаційній та зовнішньосистемній діяльності суб'єкта управління щодо об'єкта [105, с. 188]. Саме функції управління становлять основу зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Ця основа реальна, силова, цілеспрямована, має організаційний і регулятивний вплив на кероване явище, відносини.

Функції адміністративно-правового регулювання мають такі основні властивості: вони є зовнішнім проявом властивостей об'єкта; мають цілеспрямований, відособлений і самостійний характер; є об'єктивно необхідними для здійснення процесу управління; реалізуються певними методами; характеризують зміст управлінської діяльності. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що під функцією адміністративно-правового регулювання слід розуміти зовнішній прояв властивостей об'єкта адміністративно-правового регулювання. Функція цілеспрямована, відносно самостійна і реалізується певними методами залежно від характеру впливу суб'єкта адміністративно-правового регулювання з метою досягнення кінцевого результату.

Функції адміністративно-правового регулювання реалізуються державою в особі уповноважених органів, посадових осіб, при цьому їхній характер визначається завданнями, які ставлять перед державою у найважливіших сферах суспільного життя. Для виконання цих завдань органи, що здійснюють адміністративно-правове регулювання, мають певні повноваження державно-владного характеру.

Отже, функції адміністративно-правового регулювання – це конкретні види керівних дій держави (в особі уповноважених органів і посадових осіб), які різняться за предметом, змістом та способом впливу суб'єкта на керований об'єкт. Для повної характеристики функцій адміністративно-правового регулювання слід додати ще коло характерних ознак, до яких можна віднести: зовнішній прояв властивостей держави, здійснення діяльності від імені держави уповноваженими органами та посадовими особами, державно-владний, організаційний характер, правова форма [38, с. 78].

Доцільно відокремити функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, згідно з основними стадіями процесу адміністративно-правового регулювання – функції вироблення та прийняття рішень, організації виконання рішення, коригування рішення, обліку та контролю за виконанням рішення.

Функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики можна поділяти також за стадіями інформаційного процесу: функції збору, обробки, аналізу, обміну інформації, прогнозування, регулювання, координації, стимулювання, обліку, контролю, інформаційної структури, створення, зберігання, передачі інформації [106, с. 119].

Загальноприйнятим і найбільш поширеним є поділ функцій на загальні, спеціальні та допоміжні [97, с. 116]. До загальних належать ті, які об'єктивно притаманні процесу адміністративно-правового регулювання та виявляють загальні закономірності адміністративно-правового регулювання як соціальної категорії. Спеціальні – відображають специфічні сторони конкретного об'єкта адміністративно-правового регулювання. До загальних функцій

адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті можна віднести також функції інформаційного забезпечення, організаційну, прогностичну, координаційну, комунікаційну, прикладну.

Функція інформаційного забезпечення полягає у зборі, реєстрації, обробці, аналізі інформації. Будь-яке управлінське рішення, як зазначає Р.А. Калюжний, приймається не тільки на основі та залежно від характеру відповідної інформації, його вибір визначається також інформацією про керівну систему, природою інформації про неї і відповідно до управлінської інформації нормативного характеру у сфері пожежної безпеки [107, с. 96].

Функція організації пов'язана з організаційною побудовою, насамперед, суб'єкта регулювання. Метою функції організації є формування системи адміністративно-правового регулювання, разом зі зв'язками та відносинами між суб'єктом та об'єктом. Особливістю функції організації є те, що це – єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління [97, с. 117]. Дія функції організації проявляється у формуванні відповідних організаційних структур, ланок, встановлення зв'язків між структурами, доборі та розстановці персоналу, ліквідації або реорганізації структур, які не спроможні виконувати поставлені завдання відповідно до мети певної системи адміністративно-правового регулювання.

На основі аналізу наукової літератури та практики адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті можна виділити такі основні організаційні функції: загальноорганізаційна; матеріально-технічного та фінансового забезпечення; обліку і контролю; правового та соціального забезпечення [108, с. 95].

Загальноорганізаційна функція виступає своєрідною формою реагування, використання якої сприяє досягненню мети за найскладніших для технологічної діяльності умов та зумовлює існування механізму реалізації адміністративно-правового регулювання [109, с. 51].

Функція матеріально-технічного забезпечення полягає у підтримці

життєдіяльності певної системи адміністративно-правового регулювання, для чого визначається ресурсний потенціал на відповідні потреби, їх економічне використання. Дія функції фінансового забезпечення полягає у визначенні, розподілі, перерозподілі фінансових ресурсів, які дозволяють функціонувати системі адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Правовою засадою реалізації цієї функції є Бюджетний кодекс України, закони України, які врегульовують питання фінансової дисципліни.

Функція обліку і контролю тісно пов'язана із фінансовою функцією і дозволяє об'єктивно оцінити ресурсні можливості адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики.

Правова функція визначає межі дії управлінських структур, повноваження державних органів та їх посадових осіб щодо адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті та вимагає від суб'єкта управління знання чинного законодавства і прийняття управлінських рішень тільки з урахуванням відповідності цих рішень чинним правовим актам, забезпечує взаємозв'язки між ними [110, с. 20].

Зміст соціальної функції певною мірою пов'язаний із принципом соціальної спрямованості дії системи адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Різниця полягає у тому, що принцип окреслює загальні засади дії системи адміністративно-правового регулювання, а функція складається із низки конкретних заходів щодо реалізації цього принципу. Що стосується соціальної функції діяльності системи адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті, то за її допомогою реалізуються, з одного боку, соціальні гарантії працівників органів протипожежної профілактики, а з іншого – інтереси громадян у сфері пожежної безпеки на залізничному транспорті.

Реалізація соціальних гарантій забезпечується механізмом реалізації й ефективного захисту економічних, трудових та інших прав і полягає у

застосуванні заходів матеріального і морального стимулювання [111, с. 317].

Прогностична функція полягає у передбаченні суб'єктом адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті позитивного або негативного розвитку об'єкта залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт, і кола державно-владних повноважень, відповідної компетенції, якою наділений суб'єкт для здійснення адміністративно-правового регулювання. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Усі процеси реорганізації та подальшого ефективного управління підрозділами вимагають наявності цілісної та об'єктивної інформації про стан їх організаційної структури, на основі якої можна робити висновки про ступінь ефективності їх діяльності, а також обирати стратегію трансформації підрозділів. Зі свого боку, швидке та якісне опрацювання великих масивів інформації, їх структурування та аналіз потребують використання новітніх інформаційних технологій [112, с. 188].

У процесі управлінської діяльності дотримується певна логіка. Окремо виділяють функцію планування, що є окремою фазою [113, с. 15]. Адже план суттєво відрізняється від прогнозу. Програмне управління враховує мету і завдання, що постають перед органом пожежної профілактики, а управління за зворотним зв'язком дозволяє пристосовуватися до поточних (не прогнозованих) змін зовнішніх і внутрішніх умов функціонування [114, с. 152].

Дослідження мети, завдань, принципів, функцій адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті дозволило зробити такі висновки:

- адміністративно-правове регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті забезпечується: постійним спостереженням за станом оперативної обстановки, надходженням повної, необхідної та об'єктивної інформації про стан справ; повсякденним регулюванням поточної діяльності органів протипожежної профілактики; розробкою і реалізацією заходів, спрямованих на розвиток і належне функціонування системи пожежної

безпеки на залізничному транспорті; реалізацією на підставі отриманої інформації контрольних-розпорядничих функцій;

- мета протипожежної профілактики на залізничному транспорті полягає у забезпеченні стану пожежної безпеки на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту, логістичних товаропровідних систем, під'їзних коліях промислового залізничного транспорту, що входять до сфери управління Укрзалізниці, в інших установах та організаціях Державної адміністрації залізничного транспорту України, що відповідає вимогам нормативних документів у сфері пожежної безпеки;

- основними завданнями адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті є здійснення контролю за дотриманням протипожежних вимог, запобігання пожежам і нещасним випадкам на них, гасіння пожеж, рятування людей і надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління відомства;

- до загальносистемних принципів, притаманних системі адміністративно-правового регулювання, можна віднести: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; соціальну спрямованість; оптимізацію регулювання; комплексність; керованість; контрольованість; гласність;

- раціональне та дієве застосування принципів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті гарантують досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами системи адміністративного-правового регулювання пожежної безпеки загалом та адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті зокрема;

- зміст адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті проявляється через функції, що реалізуються у процесі виконання органами протипожежної профілактики залізничного транспорту завдань щодо забезпечення пожежної безпеки.

2.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті

Розгляд суб'єктів адміністративно-правового регулювання необхідно починати з аналізу системи і структури органів, що здійснюють протипожежну профілактику³ на залізничному транспорті, визначення цих понять.

Система – це сукупність якісно визначених елементів (зміст системи), між якими існує закономірний зв'язок (структура системи) та встановлюються відношення підпорядкування, послідовності тощо [116, с. 174]. Отже, під системою органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті необхідно розуміти сукупність органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо здійснення комплексу організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людей, запобігання пожежі, обмеження її поширення, а також створення умов для успішного гасіння пожежі.

У зв'язку з цим структура органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті є внутрішньою організацією і взаємозв'язком органів виконавчої влади, що забезпечують пожежну безпеку.

У систему органів виконавчої влади, що володіють повноваженнями щодо здійснення профілактики у сфері пожежної безпеки, на даний час входять: Державний департамент пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, служба пожежної безпеки Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці Міністерства транспорту та зв'язку України, адміністрація підприємств, установ та організацій Укрзалізниці, добровільні пожежні дружини підприємств, установ та організацій Укрзалізниці.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 500 Державний департамент пожежної безпеки є органом виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення і реалізації державної політики,

³ Ми підтримуємо думку А.А. Шадріна щодо терміну „протипожежна діяльність” [115, с. 175].

нормативно-правового регулювання, а також нагляду і контролю у сфері забезпечення пожежної безпеки [117].

Розглядаючи систему органів виконавчої влади, що здійснюють протипожежну профілактику, необхідно зазначити, що при виконанні наглядових функцій Державний департамент пожежної безпеки та Управління воєнізованої охорони тісно взаємодіють. Зрозуміти механізм цієї взаємодії, а також з'ясувати значення і роль кожного з вищевказаних органів виконавчої влади неможливо без вивчення їхньої організаційної структури.

У Державний департамент пожежної безпеки є органом виконавчої влади, який має широкий спектр повноважень і – як наслідок – складну організаційну структуру. Тому доцільно обмежитися розглядом організації тільки тих підрозділів Державного департаменту, які беруть участь у здійсненні протипожежної профілактики.

Державний департамент пожежної безпеки входять:

- 1) центральний апарат;
- 2) територіальні органи пожежної безпеки.

Центральний апарат організовує: державний пожежний нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами та установами, а також посадовими особами і громадянами; профілактику пожеж на об'єктах особливо важливих пожежонебезпечних об'єктах, особливо цінних об'єктах культурної спадщини України, а також при проведенні заходів з масовим зосередженням людей; проведення протипожежної пропаганди; ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки та підтвердження відповідності продукції і послуг у сфері пожежної безпеки; аналіз і прогноз стану пожежної безпеки в Україні; контроль за дотриманням законності державними інспекторами пожежного нагляду при здійсненні наглядової діяльності; застосування законодавства у кримінальних справах, пов'язаних із порушенням правил пожежної безпеки, знищенням або пошкодженням майна шляхом підпалу або в результаті необережного поводження з вогнем, розгляд матеріалів щодо

притягнення до відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері технічного регулювання, пожежної безпеки і захисту прав споживачів.

Відповідно до Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [118] основними завданнями територіальних органів державного пожежного нагляду є: реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері забезпечення пожежної безпеки; здійснення в межах своєї компетенції управління і контрольних функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки.

Органами, що спеціально уповноважені вирішувати завдання щодо попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій у районах областей, є районні відділи Головних управлінь МНС України. У сфері забезпечення пожежної безпеки здійснюють в установленому порядку державний нагляд і контроль за дотриманням відповідних вимог.

Державну пожежну охорону як підсистему загальнодержавної системи протипожежного захисту характеризує здійснювана нею функція профілактики пожеж через впровадження протипожежних заходів адміністративного і науково-технічного характеру. За цими ж ознаками її можна охарактеризувати як підсистему охорони праці в Україні.

На органи згаданих систем держава покладає функцію захисту основних прав людини у формі профілактичної (адміністративної) діяльності у вигляді державного пожежного нагляду та науково-технічної діяльності щодо забезпечення захисту від пожеж (пожежна інженерія).

Державний пожежний нагляд – це вид державної наглядової діяльності, яку здійснюють уповноважені на це посадові особи Державної пожежної охорони з метою контролю за виконанням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки.

Організаційні системи Державного пожежного нагляду створюють відповідно до норм Закону України „Про пожежну безпеку” [26], Настанови з організації роботи органів державного пожежного нагляду та інших

нормативних актів. Усю діяльність Державного пожежного нагляду щодо забезпечення захисту від пожеж можна класифікувати у двох напрямках: пожежна інспекція; науково-технічне забезпечення захисту від пожеж (пожежна інженерія). Така класифікація дозволяє диференціювати діяльність Державного пожежного нагляду і, відповідно, достатньо повно забезпечувати право на захист шляхом розподілу заходів державного регулювання у сфері забезпечення протипожежного захисту суспільства на заходи регулювання відносин безпеки і відносин добробуту.

У системі функцій Державного пожежного нагляду щодо попередження порушень правил пожежної безпеки можна виділити: профілактику, запобігання і припинення правопорушень.

Саме виконання завдання захисту життя, здоров'я, майна від злочинних посягань шляхом профілактичної, попереджувальної діяльності характеризує пожежну охорону як орган, який здійснює охорону відносин безпеки.

Якщо сприймати як ознаку правоохоронної діяльності наглядову функцію пожежної охорони за додержанням правил пожежної безпеки, то можна зробити висновок про те, що діяльність служби Державного пожежного нагляду належить до адміністративно-профілактичної діяльності. Ця ж ознака характеризує схожість у роботі пожежної охорони і міліції.

Найголовнішу роль у справі забезпечення пожежної безпеки, яку проводять органи державного пожежного нагляду, відіграє дізнання щодо пожеж. В існуючій сьогодні вітчизняній кримінологічній концепції дізнання розглядають як складову попереджувальної діяльності держави у боротьбі зі злочинністю, що об'єднало функції нагляду і дізнання в одному органі – Державному пожежному нагляді.

Інженерне забезпечення захисту від пожеж полягає:

- в узгодженні проектів державних і галузевих стандартів, норм, правил, технічних умов та інших нормативно-технічних документів, що стосуються забезпечення пожежної безпеки, а також проектних рішень, на які не встановлені норми і правила;

- у встановленні порядку опрацювання і вдосконалення положень, інструкцій та інших нормативних актів з питань пожежної безпеки, які діють на підприємстві, установі та організації, опрацювання типових документів з цих питань;

- у контролі за виконанням правил пожежної безпеки під час проектування, технічного переобладнання, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів іноземних фірм і спільних підприємств, що регулюється чинним законодавством чи умовами, передбаченими договорами сторін, якщо вони не суперечать чинному законодавству.

Пожежна інженерія – один із найважливіших напрямів у діяльності пожежної охорони – повинна забезпечувати реалізацію державної функції захисту прав та інтересів громадян, у даному випадку від пожежної небезпеки, шляхом прийняття інженерних рішень (заходів пожежної безпеки). Ця функція міститься у загальних принципах забезпечення пожежної безпеки при вирішенні містобудівних, об'ємно-планувальних і конструкторських завдань: класифікації будівель, споруд та їх елементів за вогнестійкістю і пожежною безпекою, засобами протипожежного захисту, шляхами евакуації і зонами безпеки, пожежно-технічними показниками будівельних конструкцій, матеріалів і виробів, засобами розрахунків, контролю та іспитів. Ці функції державного пожежного нагляду реалізуються через нормативно-технічну роботу.

Нормативно-технічна робота органів Державного пожежного нагляду полягає у здійсненні контролю за виконанням протипожежних вимог, діючих норм і правил (норм проектування) при проектуванні, будівництві, реконструкції, розширенні та технічному переобладнанні об'єктів, удосконаленні роботи щодо попередження і гасіння пожеж на новобудовах та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів різноманітного призначення у процесі їх будівництва, опрацювання пропозицій з удосконалення норм проектування на основі аналізу минулих пожеж.

Нормативно-технічна діяльність пожежного нагляду забезпечує державне завдання захисту і є функцією захисту від пожеж стосовно добробуту, що

визначає можливі засоби, допустимі для виконання державного завдання. Цей висновок підтверджується тим, що пожежна інженерія тісно взаємопов'язана з державною системою охорони праці. Згідно зі ст. 44 Закону України „Про охорону праці” [119], Державний пожежний нагляд є складовою частиною системи охорони праці. Єдність завдань пожежної охорони і органів охорони праці міститься у сфері забезпечення безпечних умов праці (захищених умов праці) шляхом застосування заходів пожежної безпеки з метою усунення небезпеки пожежі, що досягається нормативно-технічною роботою службовців Державного пожежного нагляду.

Кримінально-процесуальна компетенція органів дізнання системи Державного пожежного нагляду регламентована Кримінально-процесуальним законом і визначається специфікою діяльності у сфері пожежної безпеки [120]. Законодавець, надавши органам Державного пожежного нагляду право проведення дізнання, одночасно обмежив це право тільки справами про пожежі й порушення протипожежних правил (п. 6 ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України) [121]. Під час проведення дізнання основними завданнями варто вважати встановлення: безпосередньої причини виникнення пожежі; винної особи; всіх чинників, що входять у предмет доказування у справах про пожежі (місце початкового виникнення горіння, горючий матеріал, джерело запалювання, обставини, які призвели до взаємодії джерел запалювання з горючим матеріалом, час виникнення горіння й інші обставини) [122, с. 49]. Що стосується вимог закону „Про оперативно-розшукову діяльність”, то з урахуванням специфіки діяльності пожежної охорони органи дізнання системи Державного пожежного нагляду не вправі проводити оперативно-розшукові заходи [123, с. 48].

Основним суб'єктом здійснення протипожежної профілактики на залізницях України за всіма його напрямками є служба пожежної безпеки Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці, в структурі якої знаходиться більшість спеціально створених для цього підрозділів. Пожежно-профілактична робота на залізничному транспорті провадиться згідно з

вимогами Закону України „Про пожежну безпеку”, постанов Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7 „Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті” та від 14 серпня 1995 р. № 653 „Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну (пожежно-сторожову) охорону” [26; 60; 99]. Згідно з Положенням про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, служба пожежної безпеки здійснює пожежно-профілактичні заходи та контроль за виконанням установлених вимог пожежної безпеки; бере участь у ліквідації пожеж на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до складу залізниць України, а також у залізничному рухомому складі; проводить розслідування технічних причин пожеж та їх облік; сприяє зміцненню і всебічному розвитку добровільних пожежних дружин та інших громадських протипожежних формувань; бере участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію нових і реконструйованих об’єктів [60].

Загальне керівництво і контроль за організацією та проведенням пожежно-профілактичної роботи здійснює Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці. У своїй діяльності відомча воєнізована охорона Укрзалізниці та посадові особи, які здійснюють пожежно-профілактичну роботу, керуються Конституцією і Законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства транспорту та зв’язку України і Укрзалізниці, Положенням про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, цією настановою та іншими затвердженими згідно з чинним законодавством нормативними актами.

На даний час у службу пожежної безпеки на залізничному транспорті входять:

1) структурні підрозділи центрального апарату служби пожежної безпеки Управління воєнізованої охорони, які здійснюють управління і координацію діяльності відомчої протипожежної служби;

2) структурні підрозділи служби пожежної безпеки державних

територіально-галузових об'єднань на залізницях, уповноважених на вирішення завдань у сфері пожежної безпеки;

3) органи по протипожежній профілактиці дирекцій залізничних перевезень;

4) пожежно-технічні, науково-дослідні й освітні установи;

5) підрозділи відомчої протипожежної служби, створені з метою забезпечення профілактики пожеж і (або) їх гасіння в організаціях (об'єктові підрозділи).

До органів, що здійснюють пожежну профілактичну роботу, відносять:

1) відділ пожежного нагляду та технічних засобів охорони – структурний підрозділ центрального апарату служби пожежної безпеки Управління воєнізованої охорони, у сферу діяльності якого входять питання організації і здійснення протипожежної профілактики;

2) відділи протипожежної профілактики відокремлених підрозділів „Служба воєнізованої охорони” Державних територіально-галузових об'єднань на залізницях – регіональні центри протипожежної профілактики;

3) відділення протипожежної профілактики дирекцій залізничних перевезень – органів, що спеціально уповноважені вирішувати завдання щодо профілактики пожеж та створені у загонах воєнізованої охорони залізниць і пожежних підрозділах воєнізованої охорони залізниць.

Структуру органів по протипожежній профілактиці однаково для всіх залізниць, передбачена Настановою з організації і проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті [124]. Водночас кількість і склад підрозділів різняться (Таблиці 2.1, 2.2).

Відомча воєнізована охорона Укрзалізниці з пожежно-профілактичної роботи вирішує покладені на неї завдання у тісній взаємодії з органами Державної пожежної охорони МНС України, науково-дослідними установами залізничного транспорту (Державний науково-дослідний центр залізничного транспорту України, Київський університет економіки і технологій транспорту, Дніпропетровський національний державний технічний

університет залізничного транспорту)⁴, службами, дирекціями залізниць, підприємствами залізничного транспорту, пожежно-технічними комісіями об'єктів, добровільними пожежними дружинами, добровільними пожежними товариствами, залучаючи до роботи з попередження пожеж працівників підприємств, установ і організацій, підвідомчих Укрзалізниці.

Таблиця 2.1

Кількість і склад підрозділів пожежної безпеки

Державних територіально-галузевих об'єднань Укрзалізниці

№ п/п	Служби /залізниці ⁵	Дон.	Льв.	Одес.	Півд. Захід.	Півд.	Прид.	Укр заліз	Усього ⁶
1	Пожежної безпеки	4	4	5	6	6	6	5	36
2	Пожежогашіння	158	172	182	231	207	237	0	1217
3	Протипожежної профілактики	6	10	8	12	6	9	3	46
4	Допоміжні	9	16	12	18	12	15	2	84
5	Навчальні заклади	1	1	1	1	1	1	12	18 ⁷
6	Усього	178	203	208	268	232	268	22	1401

У складі відділу пожежного нагляду та технічних засобів охорони створені такі сектори: організації протипожежної профілактики; адміністративної практики; організації профілактики на особливо важливих об'єктах; організації профілактики на метрополітені; бюро з питань прийому в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів залізничного транспорту. Відділ взаємодії з органами державної власті та відділ статистики Управління воєнізованої охорони у своєму складі мають структурні організаційно-штатні

⁴ Наказ Міністерства транспорту України, Національна академія наук України від 19.07.2001 р. № 455/276 „Про створення державного підприємства „Державний науково-дослідний центр залізничного транспорту України”.

Наказ Міністерства транспорту України від 27.08.2001 р. № 564 „Про створення Київського університету економіки і технологій транспорту”.

Указ Президента України від 15 липня 2002 р. № 647/2002 „Про надання Дніпропетровському національного державному технічному університету залізничного транспорту статусу національного”.

⁵ Примітка: Дон. – Донецька залізниця; Льв. – Львівська; Одес. – Одеська; Півд.Захід. – Південно-Західна; Півд. – Південна; Прид. – Придніпровська; Укрзал. – Державна адміністрація залізничного транспорту (Укрзалізниця).

⁶ Дані станом на 1 січня 2008 року. Огляд Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту „Стан пожежної безпеки на залізницях України за 2007 рік” [125].

⁷ Навчальні заклади – вказано постійний склад (викладачі).

підрозділи з питань протипожежної профілактики. При цьому основними функціями, які здійснює цей орган, є: контроль за підпорядкованими підрозділами і методичне забезпечення їхньої діяльності.

Таблиця 2.2

**Розподіл
підрозділів пожежогасіння Укрзалізниці по областях держави**

№ п/п	Регіон / залізниця ⁸	Дон.	Льв.	Одес.	Півд. Захід.	Півд.	Прид.	Команд/ осіб
1	АР Крим						3/43	3/43
2	Вінницька				6/56			6/56
3	Волинська		2/12					2/12
4	Дніпропетровська						8/119	8/119
5	Донецька	12/128						12/128
6	Житомирська				3/37			3/37
7	Закарпатська		5/23					5/23
8	Запорізька						3/75	3/75
9	Ів. Франківська ⁹		4/29					4/29
10	Київська				1/13			1/13
11	Кіровоградська			2/48				2/48
12	Луганська	3/30						3/30
13	Львівська		6/45					6/45
14	Миколаївська			1/17				1/17
15	Одеська			4/100				4/100
16	Полтавська					5/32		5/32
17	Рівненська		2/30					2/30
18	Сумська					6/27		6/27
19	Тернопільська		1/16					1/16
20	Харківська					9/148		9/148
21	Херсонська			4/17				4/17
22	Хмельницька				3/39			3/39
23	Черкаська				2/6			2/6
24	Чернівецька		1/17					1/17
25	Чернігівська				3/63			3/63
26	м. Київ				2/17			2/17
27	м. Севастополь						0	0
		15/158	21/172	11/182	20/231	20/207	14/237	101/1217

Пожежна охорона Укрзалізниці відповідно до покладених на неї обов'язків: 1) розробляє на підставі аналізу пожеж, протипожежного стану об'єктів і рухомого складу заходи щодо підвищення рівня їх пожежної

⁸ Примітка: Дон. – Донецька; Льв. – Львівська; Одес. – Одеська; Півд. Захід – Південно-Західна; Півд. – Південна; Прид. – Придніпровська залізниця.

⁹ Ів. Франківська – Івано-Франківська.

безпеки;

2) здійснює контроль за відповідністю проектної документації на будівництво і реконструкцію об'єктів залізничного транспорту вимогам норм проектування та їх виконанням під час будівництва (реконструкції) у межах своєї компетенції, співпрацює територіальними органами Державного пожежного нагляду та органами місцевого самоврядування;

3) розглядає технічні завдання, вимоги, умови та проекти ДСТУ та інших нормативних актів на будівництво, реконструкцію і модернізацію локомотивів, дизель-поїздів, електропоїздів, пасажирських, вантажних вагонів і контейнерів, колійних машин та інших транспортних і технічних засобів, ДСТУ на тару, а також умови і правила перевезення вантажів, інструкції (правила) з проведення робіт щодо виконання заходів пожежної безпеки; за результатами розгляду робить обґрунтовані висновки (погодження) на вказану документацію;

4) здійснює контроль за дотриманням вимог пожежної безпеки при побудові та виконанні всіх видів ремонтів рухомого складу залізничного транспорту;

5) узгоджує початок діяльності новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, житлових та інших об'єктів, оренду приміщень і земельних ділянок залізниць;

6) бере участь у робочих і державних комісіях з прийому в експлуатацію новозбудованих об'єктів залізничного транспорту;

7) розробляє та узгоджує з причетними управліннями Укрзалізниці Правила пожежної безпеки на залізничному транспорті;

8) вживає заходів щодо оснащення пожежних підрозділів необхідними технічними засобами з організації проведення і підвищення рівня наукових досліджень з проблем пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу залізничного транспорту, а також щодо розробки і застосування нових, ефективніших засобів протипожежного захисту і пожежної техніки, сприяє впровадженню на об'єктах та у рухомому складі автоматичних установок

виявлення і гасіння пожеж згідно з діючими нормами;

9) бере участь у вирішенні питань щодо створення та ліквідації пожежних команд і поїздів на залізничному транспорті;

10) контролює діяльність добровільних пожежних дружин (ДПД), а також стан роботи з профілактики пожеж на об'єктах, що охороняються;

11) надає підприємствам, установам і організаціям допомогу і бере участь в організації та проведенні навчання працівників залізничного транспорту за програмою пожежно-технічного мінімуму, у створенні і зміцненні добровільних пожежних дружин на підприємствах залізничного транспорту, організовує підготовку начальників ДПД, а також водіїв і мотористів, які обслуговують пожежну техніку цих дружин;

12) здійснює облік пожеж і використовує дані цього обліку для розробки заходів, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяють виникненню пожеж;

13) веде пропаганду щодо попередження пожеж;

14) бере безпосередню участь у службовому розслідуванні пожеж на залізничному транспорті, згідно з Інструкцією зі службового розслідування, обліку пожеж та наслідків від них на залізничному транспорті [126] і несе разом з іншими причетними службами залізниць відповідальність за об'єктивність установлення причин пожеж і правильне оформлення матеріалів.

Посадові особи підрозділів пожежної охорони Укрзалізниці мають право:

1) проводити пожежно-технічні обстеження підприємств, установ, будівель, споруд та інших об'єктів, підвідомчих Укрзалізниці, а також перевірку протипожежного стану всіх видів рухомого складу і відповідності їх вимогам пожежної безпеки, регламентованих діючими нормами (ГОСТ, ОСТ, ДСТУ, ТУ), у будь-який час доби у присутності представників адміністрації об'єктів перевіряти на вказаних об'єктах правил (інструкцій) пожежної безпеки, готовність засобів пожежогасіння, пожежної сигналізації та зв'язку, давати обов'язкові для виконання письмові розпорядження (приписи) керівникам підприємств, установ, організацій та іншим посадовим особам,

відповідальним за пожежну безпеку об'єктів, про усунення порушень правил пожежної безпеки, а також рекомендації щодо проведення заходів, необхідних для запобігання пожежам і забезпечення протипожежного захисту об'єктів;

2) вимагати і одержувати від керівників підприємств, установ і організацій необхідні відомості, документи і пояснення з питань пожежної безпеки;

3) залучати за погодженням із керівниками відповідних підприємств і організацій Укрзалізниці інженерно-технічних та інших працівників, фахівців науково-дослідних і проектних організацій для участі у розробці заходів щодо забезпечення пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу залізничного транспорту, до перевірок протипожежного стану, проведення пожежно-технічної експертизи, участі у службових розслідуваннях пожеж;

4) згідно з чинним законодавством, розглядати справи про порушення правил пожежної безпеки, за які законодавство передбачає адміністративну відповідальність; накладати на посадових осіб, громадян адміністративні стягнення у вигляді штрафу, а також оформляти матеріали за порушення правил пожежної безпеки на посадових осіб з передачею їх в органи прокуратури для притягнення винних до відповідальності;

5) на підставі матеріалів службового розслідування робити висновки про відповідальність залізниць, служб і підприємств за завдані пожежами збитки;

6) у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню та евакуації людей, а також у випадку будівництва чи виконання ремонтів рухомого складу залізничного транспорту з порушенням встановлених вимог пожежної безпеки, тимчасово, до усунення недоліків, призупиняти роботу підрозділів підприємства, виробничих ділянок, забороняти експлуатацію будинків, споруд, окремих приміщень, агрегатів, навантаження легкозаймистих і небезпечних вантажів, а також експлуатацію пасажирських і вантажних вагонів, тягового та спеціального рухомого складу, що не відповідає вимогам пожежної безпеки;

7) вимагати від посадових осіб усунення від роботи працівників, які не

пройшли спеціального навчання, інструктажів і перевірки знань з питань пожежної безпеки, не мають допуску до виконання пожежонебезпечних робіт або порушують вимоги правил пожежної безпеки.

Посадові особи воєнізованої охорони Укрзалізниці, які здійснюють пожежно-профілактичну роботу, несуть установлену законодавством відповідальність за невиконання покладених на них обов'язків і неправильне використання наданих їм прав.

У структуру Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України не входить відділ ліцензування. Необхідно пояснити, що цей відділ на даний час перебуває у складі Державного департаменту пожежної безпеки МНС України. Водночас на залізничному транспорті перевірку заявників щодо відповідності вимогам ліцензії або дотримання ліцензійні вимог і умов, а також нагляд за відповідністю продукції, що випускається або реалізовується, встановленим вимогам пожежної безпеки здійснюють інспектори відомчої пожежної охорони Укрзалізниці.

Внаслідок того, що більшість функцій пов'язані зі сферою ліцензування віднесені до компетенції органів МНС України, підрозділи відомчої пожежної охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України фактично виявилися відокремлені від належної діяльності щодо здійснення всіх інших повноважень стосовно всіх ліцензіатів і претендентів, які здійснюють вищезгадану діяльність на залізничному транспорті (включаючи метрополітен).

Таку організацію ліцензійного процесу ми вважаємо дискусійною, оскільки вона не повністю відповідає Порядку здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг вимогам технічних регламентів [127]. По-перше, наглядові функції фактично виконують інспектори воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту. По-друге, в результаті передачі більшості повноважень у центральні органи Міністерства України з питань

надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи відділи пожежного нагляду та технічних засобів охорони Укрзалізниці щодо ліцензування виконують функції посередника, ніяких інших повноважень для них на даний час не передбачено.

Таке організаційне рішення, на нашу думку, суттєво знижує оперативність ліцензійного процесу. Тому вважаємо за доцільне, щоб забезпечення реалізації державної політики щодо надання, припинення і переоформлення ліцензій, вирішували в межах своїх повноважень на рівні Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці (Додаток Б). Так буде найраціональніше, оскільки нагляд за дотриманням ліцензійних вимог здійснюватимуть старші інструктори з протипожежної профілактики та інші посадові особи у службах воєнізованої охорони залізниць, у загонах воєнізованої охорони залізниць, у пожежних поїздах, стрілецько-пожежних, пожежних командах. Вказане положення доцільно включити у нову редакцію Закону України „Про залізничний транспорт”, розробка якого передбачена Планом заходів Міністерства транспорту та зв'язку України щодо адаптації української економіки до вимог Світової організації торгівлі [128].

Вважаємо, що такий перерозподіл функцій між Державним департаментом пожежної безпеки МНС України та Управлінням воєнізованої охорони Укрзалізниці виправданий. Це дозволяє кожному органу виконавчої влади займатися тільки тією діяльністю, яка найбільш характерна для його компетенції, а для громадян і юридичних осіб вносить ясність щодо розуміння того, в який орган і з яким питанням звертатися. Окрім того, отримана таким чином інформація необхідна для подальшого розвитку системи, що відповідає Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту та Законові України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [129, с. 128; 42; 77].

Доцільно у даному випадку навести думки В.Л. Малиновського, С.В. Ківалова, Х.П. Ярмакі. На думку В.Л. Малиновського, контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні притаманна

всім ланкам державного механізму, оскільки правоохоронна діяльність держави є однією з форм здійснення функцій останньої. У загальному вигляді контрольна функція полягає в тому, щоби встановити, чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними; чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки; яким є практичний результат зробленої роботи; чи є відхилення від поставлених цілей і якщо так, то які причини і хто в цьому винен, тощо [130, с. 293].

С.В. Ківалов стверджує, що контроль не тільки дає можливість координувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку і досягнення конкретного результату [131, с. 305]. Виконувати функцію контролю належить від початку формулювання мети і завдань, від самого початку створення організації, установи. Без дієвого контролю значно ускладнюється діяльність будь-якої управлінської структури, керівника. Х.П. Ярмакі вважає, що коли між перевіряючими і тими, кого перевіряють, немає організаційної підпорядкованості, то зведення контролю до нагляду є необхідним для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів, які не несуть відповідальність за її наслідки [132, с. 149].

Безперечно, специфіка вказаної діяльності вимагає відповідного рівня спеціальних знань, що може бути реалізовано за рахунок надання даної функції виключно начальникові, провідним інженерам відділу нормативно-технічної роботи Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, у службах воєнізованої охорони залізниць – заступникам начальника служби з пожежного нагляду; начальникам, старшим інспекторам (інструкторам) відділу пожежного нагляду та технічних засобів охорони із фінансуванням виключно за рахунок коштів бюджету Міністерства транспорту та зв'язку України. Це дозволить отримати фінансову незалежність органів ліцензування від адміністрацій дирекцій залізничних перевезень.

У даному випадку Міністерство транспорту та зв'язку України в межах забезпечення функціонування і розвитку залізничного транспорту як єдиного

виробничо-технологічного комплексу, що характеризується високим рівнем централізованого управління, послідовно проводило б роботу щодо розділення структур, що виконують контрольні та інші функції.

Продовжуючи вивчення організаційної структури підрозділів, які здійснюють пожежно-профілактичну роботу, необхідно зазначити, що перелік посад особового складу протипожежної служби Державної адміністрації залізничного транспорту України та відповідних їм прав і обов'язків щодо здійснення протипожежної профілактики затверджений Настановою з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті.

Відповідно до вказаного переліку здійснювати діяльність від імені органів по протипожежній профілактиці мають право такі посадові особи воєнізованої охорони Укрзалізниці¹⁰:

1) в Управлінні воєнізованої охорони: начальник Управління; заступник начальника Управління з пожежного нагляду; начальник, провідні інженери відділу пожежного нагляду та технічних засобів охорони; начальник, провідні інженери відділу нормативно-технічної роботи;

2) у службах воєнізованої охорони Донецької, Львівської, Одеської, Південно-Західної, Придніпровської, Південної залізниць: начальник служби; заступник начальника служби з пожежного нагляду; начальник, старший інспектор (інструктор), інспектор (інструктор) відділу пожежного нагляду та технічних засобів охорони;

3) у загонах воєнізованої охорони залізниць (обслуговують одну або декілька дирекцій залізничних перевезень): начальник загону; заступник начальника загону з пожежного нагляду та технічних засобів охорони; начальник, старший інструктор сектору пожежного нагляду та технічних засобів охорони, старший інструктор з протипожежної профілактики;

4) у пожежних поїздах: начальник поїзда; заступник начальника поїзда;

¹⁰ Відповідно до теми дослідження ми розглядаємо тільки питання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. У даному випадку організація протипожежної профілактики у метрополітенах не досліджуємо.

старший інструктор з протипожежної профілактики; начальник відділення;

5) у стрілецько-пожежних, пожежних командах: начальник команди; заступник начальника команди; старший інструктор з протипожежної профілактики; начальник відділення.

Покладені на воєнізовану охорону Державної адміністрації залізничного транспорту України функції щодо пожежної безпеки виконують:

1) Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці – у повному обсязі;

2) служби (загони) воєнізованої охорони залізниць України – у межах своєї компетенції з усіх питань, що знаходяться у віданні воєнізованої охорони залізниці.

Безпосереднє керівництво пожежно-профілактичною роботою, її планування, аналіз пожеж і протипожежного стану об'єктів та рухомого складу здійснює заступник начальника служби (загону) воєнізованої охорони залізниці з пожежного нагляду.

За керівним складом служб і загонів воєнізованої охорони залізниць для здійснення контролю за станом пожежної безпеки закріплюють найбільш пожежонебезпечні об'єкти за спеціальним переліком, що затверджує начальник служби.

Посадові особи служб, загонів воєнізованої охорони залізниць, стрілецько-пожежних, пожежних команд, пожежних поїздів, які провадять пожежно-профілактичну роботу, зобов'язані знати специфіку об'єктів і рухомого складу, які вони обслуговують, аналізувати причини пожеж і стан пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу, розробляти заходи щодо зменшення їх пожежної небезпеки, підтримувати постійний діловий зв'язок із відповідними службами залізниць, а також із місцевими органами Державного пожежного нагляду Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з метою спільного проведення заходів, спрямованих на попередження пожеж.

У воєнізованій охороні залізниць повинні розробляти поточні плани робіт на рік, квартал і місяць.

Поточні плани робіт на рік, квартал і місяць повинні містити заходи, розроблені на підставі аналізу пожеж, особливостей технології перевезень і виробничого процесу, експлуатаційної діяльності і обставин, що склалися із забезпеченням зберігання від пожеж майна і вантажів.

У першій частині річного плану поряд з основними завданнями на період, що планується, наводиться короткий аналіз оперативної обстановки на залізниці, дирекції залізничних перевезень.

У другій частині плануються конкретні заходи, які треба виконати з метою попередження пожеж, поліпшення організації гасіння пожеж, забезпечення пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу залізничного транспорту.

У річному плані має бути обов'язково передбачено проведення комплексу організаційних і технічних заходів у найбільш пожежонебезпечні періоди року, забезпечення координації дій установ та організацій дирекції залізничних перевезень, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру, які можуть виникнути внаслідок технологічної діяльності залізничного транспорту з урахуванням міжнародних аспектів транспортної діяльності [133].

На наш погляд, до п. 2.7. Настанови з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті щодо аналізу і планування пожежно-профілактичної роботи необхідно включити положення, яке передбачало б розробку спеціального розділу здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям, готовності органів управління та сил реагування до проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайної ситуації на спеціалізованих міжнародних маршрутах (з урахуванням Концепції розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період та

до 2020 р.¹¹), як приклад: Балтійське море – Чорне море [134] (Додаток В).

У місячний план роботи включають як перспективні заходи, так і заходи, що враховують оперативну обстановку на залізниці, специфіку дирекції залізничних перевезень, об'єктів і рухомого складу. До таких заходів належать: основні і контрольні пожежно-технічні обстеження об'єктів і рухомого складу; комплексні перевірки, інформування служб, дирекцій залізничних перевезень про стан пожежної безпеки на підвідомчих об'єктах та у рухомому складі; підведення підсумків громадського огляду; проведення занять і навчань, змагань пожежних підрозділів і добровільних пожежних дружин; проведення лекцій і бесід на протипожежні теми; навчання та інструктаж працівників залізничного транспорту правилам пожежної безпеки; оформлення звітних матеріалів. Старші інструктори (інспектори) з пожежної профілактики повинні вести щоденники профілактичної роботи.

Необхідно зауважити, що Настанова з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті, введена у дію з 1 квітня 2009 р., не відображає порядок взаємодії з відомчою пожежною безпекою Міністерства внутрішніх справ України. У структурі Управління МВС України на залізничному транспорті, лінійних управлінь на залізницях функціонують сектори відомчої пожежної безпеки, які обслуговують лінійні органи внутрішніх справ, що розташовані у спорудах, приміщеннях, які належать Державній адміністрації залізничного транспорту та знаходяться на балансі Державних територіально-галузевих об'єднань (залізниць). Також доцільно підкреслити, що відповідно до ст. 24 Закону України „Про міліцію” підприємства транспорту надають безоплатно органам внутрішніх справ на транспорті приміщення, засоби зв'язку та несуть витрати на їх експлуатацію [135], що вимагає узгодження дій відомчих підрозділів пожежної безпеки Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства транспорту та зв'язку України. Крім того, необхідність взаємодії передбачена Комплексною

¹¹ Наказ Міністерство транспорту та зв'язку України від 08.01.2008 р. № 7 „Про створення робочої групи з перегляду проекту Концепції розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період та до 2020 року”.

програмою про підвищення рівня пожежної безпеки органів і підрозділів внутрішніх справ на період до 2010 року та Положенням про службу пожежної безпеки системи МВС України [136; 137].

Отже, результати проведеного дослідження суб'єктів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті в Україні дають можливість зробити такі висновки:

- під системою органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті необхідно розуміти сукупність органів виконавчої влади, які мають повноваження зі здійснення комплексу організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людей, запобігання пожежі, обмеження її поширення, а також створення умов для успішного гасіння пожежі;

- у систему органів виконавчої влади, що володіють повноваженнями щодо здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті входять: Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний департамент пожежної безпеки МНС України, Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України;

- основним суб'єктом здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті в Україні за всіма його напрямками є Управління воєнізованої охорони, у структурі якого знаходиться більшість спеціально створених для цього підрозділів;

- рішення про надання, припинення і переоформлення ліцензій щодо діяльності у сфері пожежної безпеки на залізничному транспорті повинні приймати на рівні Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, адже нагляд за дотриманням ліцензійних вимог у сфері пожежної безпеки на залізничному транспорті, здійснюватимуть інспектори відділу пожежного нагляду та технічних засобів охорони загонів воєнізованої охорони дирекцій залізничних перевезень.

2.3. Форми і методи адміністративно-правової діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті

Залізничний транспорт є однією з базових галузей економіки. Стабільне та ефективне функціонування залізничного транспорту є необхідною умовою для забезпечення обороноздатності, національної безпеки і цілісності держави, підвищення рівня життя населення.

На даний час залізниці в основному задовольняють потреби суспільного виробництва та населення у перевезеннях. Проте стан виробничо-технічної бази залізниць і технологічний рівень перевезень за багатьма параметрами не відповідає зростаючим потребам суспільства та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, що найближчим часом може стати перешкодою для подальшого соціально-економічного розвитку держави [42].

До проблем, які слід вирішити для забезпечення подальшого розвитку залізничного транспорту, належать: недосконалість нормативно-правових актів, що регулюють діяльність залізничного транспорту, і невідповідність його організаційної структури умовам розвитку ринкової економіки країни, що повністю стосується проблеми забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників, що зумовлює низький рівень конкуренції на ринку залізничних перевезень, є недосконалість протипожежної профілактики.

Протипожежна профілактика, як і будь-яка управлінська діяльність, проявляється в конкретних формах. Форми діяльності суб'єкта управління пов'язані з його функціями і повноваженнями, закріпленими у його правовому статусі. Функціями органу виконавчої влади є напрями його предметної діяльності. Кожна функція відповідає предметній сфері діяльності, визначеній завданнями органу, і може бути відокремлена (організаційно і технологічно) від інших функцій. Водночас мета (зміст) роботи щодо конкретного напрямку діяльності; суб'єкт, який виконує цю функцію; його повноваження, необхідні для досягнення результату, мають бути чітко визначені нормативно-правовими актами [138, с. 313].

Способи реалізації функцій державного органу в процесі управління називають формами управлінської діяльності і реалізують через їх повноваження [139, с. 218-219]. У зв'язку з цим під формами здійснення протипожежної профілактики слід розуміти способи реалізації функцій підрозділами пожежної охорони Укрзалізниці щодо нагляду за дотриманням вимог пожежної безпеки: органами державної влади, органами місцевого самоврядування; при проектуванні, будівництві, капітальному ремонті, реконструкції будівель і споруд, розширенні і технічному переоснащенні підприємств і організацій; при прийманні в експлуатацію новозбудованих будівель, споруд; при експлуатації об'єктів нагляду; а також, нагляду за відповідністю продукції, що випускається або реалізовується встановленим вимогам пожежної безпеки і дотриманням ліцензійних вимог та умов суб'єктами, що працюють у сфері пожежної безпеки [140; 141].

Формами здійснення протипожежної профілактики на даний час є:

- а) комплексні перевірки організації діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;
- б) проведення посадовими особами відомчого пожежного нагляду пожежно-технічних обстежень;
- в) видача дозволів, узгодження здійснення визначених дій;
- г) робота щодо ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки (у межах визначених законодавством);
- д) підтвердження відповідності продукції вимогам пожежної безпеки.

Розглянемо детальніше вказані форми здійснення протипожежної профілактики. З метою нагляду за виконанням органами виконавчої влади України, підприємствами, установами та організаціями Укрзалізниці, органами місцевого самоврядування обов'язків у сфері забезпечення пожежної безпеки на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту, встановлених Законами України „Про транспорт”, „Про залізничний транспорт” і Положенням про відомчу воєнізовану охорону на

залізничному транспорті [60; 2; 3], органи по протипожежній профілактиці проводять комплексні перевірки організації їхньої діяльності.

Водночас необхідно зазначити, що у наш час загальнодержавні наглядові функції у сфері забезпечення безпеки і захисту населення від пожеж, аварій та катастроф здійснюють більше десяти органів державного управління, причому здебільшого на підставі відомчих нормативно-правових актів і положень, що суттєво знижує оперативність та ефективність управління у сфері пожежної безпеки. Слід також зауважити, що загальну протидію пожежам, аваріям належить будувати на такому фундаменті безпеки, який передбачав би пріоритетність захисту людини, адже її життя – це найвища соціальна цінність країни [142, с. 58].

Перевірки органів виконавчої влади, органів місцевої самоврядування проводить комісія, яку створює відповідний орган управління Державного пожежного нагляду ГУМНС України на чолі з керівником цього органу управління або, за його дорученням, іншою посадовою особою Державного пожежного нагляду ГУМНС України в області. До складу комісії включають посадових осіб Державного пожежного нагляду ГУМНС України в області, служби воєнізованої охорони Державного територіально-галузевого об'єднання, дирекцій залізничних перевезень інших зацікавлених органів [124]. Перелік напрямів перевірки визначають з урахуванням оперативної обстановки з пожежами на об'єктах нагляду; він, зокрема, передбачає:

- організацію розробки і забезпечення реалізації заходів пожежної безпеки на підвідомчих підприємствах (організаціях, установах) і відповідних територіях;

- створення і утримання відповідно до встановлених норм фінансування (за рахунок коштів відповідних бюджетів) органів управління та підрозділів пожежної охорони;

- надання необхідної допомоги пожежній охороні щодо виконання покладених на неї завдань;

- створення умов для залучення громадян на добровільній основі до

діяльності щодо попередження і гасіння пожеж;

- організація проведення протипожежної пропаганди і навчання працівників залізничного транспорту, населення¹² заходам пожежної безпеки;

- відповідність розроблених відомчих нормативних документів (загального характеру, об'єктового значення тощо) з пожежної безпеки законодавчим та іншим нормативно-правовим актам України;

- прийом у державну власність майна пожежної охорони за відмови власника вказаного майна від його подальшої експлуатації, використання вказаного майна за його прямим призначенням.

Пожежно-технічні обстеження – основна форма профілактичної роботи. Пожежно-технічні обстеження об'єктів і рухомого складу проводять з метою контролю за дотриманням затверджених правил, норм та інструкцій, спрямованих на запобігання пожежам, успішного їх гасіння, забезпечення безпеки людей під час пожежі, а також забезпечення будівель, споруд і рухомого складу засобами пожежогасіння і пожежним обладнанням. Пожежно-технічні обстеження поділяються на основні (детальні) і контрольні. Під час основного пожежно-технічного обстеження перевіряють весь комплекс заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу. Основною метою контрольного пожежно-технічного обстеження є перевірка виконання заходів, запропонованих приписами пожежної охорони.

У разі необхідності, за розпорядженнями керівництва Укрзалізниці (залізниці) або начальника структурного підрозділу воєнізованої охорони можуть проводитися цільові оперативні перевірки протипожежного стану об'єктів і рухомого складу залізничного транспорту. Під час оперативних перевірок вибірково перевіряють стан пожежної безпеки рухомого складу, вибухонебезпечних і пожежонебезпечних приміщень (ділянок), готовність засобів пожежогасіння, пожежної сигналізації та зв'язку.

¹² У смузї відведення земельної ділянки для користування підприємствами залізничного транспорту на Львівській залізниці проживає станом на 1 січня 2009 року 3585 чоловік

Процесуальний порядок проведення пожежно-технічних обстежень детально викладений у Настанові з організації і проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті [124].

Повноваження відомчої пожежної служби дозвільного характеру дають змогу отримувати необхідні відомості про осіб і організації, що займаються діяльністю у сфері пожежної безпеки, щодо наслідків роботи і виявляти відхилення встановлених правил і вимог. Так, дача дозволу або згоди на здійснення певних дій, коли це є обов'язковим, дозволяє наглядовому органу попередньо або своєчасно перевірити і визначити правомірність, обґрунтованість чи доцільність здійснення підконтрольних дій.

Видача органом по протипожежній профілактиці дозволів може проявлятися в різних формах:

- 1) дозвіл або згода на здійснення разової дії;
- 2) офіційний допуск суб'єкта до виконання певних дій;
- 3) акредитація фізичних або юридичних осіб як довірених виконавців певної діяльності.

Посадові особи відомчої пожежної служби мають право розглядати і погоджувати містобудівну і кошторисну документацію на будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію, розширення і технічне переоснащення підприємств, будівель, споруд та інших об'єктів щодо дотримання вимог пожежної безпеки при обґрунтованих відступах від чинних норм або за відсутності таких.

Крім того, підрозділи протипожежної профілактики беруть участь (із правом вирішального голосу) в роботі комісій з вибору майданчиків (трас) будівництва, а також комісій із прийому новозбудованих (реконструйованих) об'єктів залізничного транспорту. У процесі реалізації цих повноважень співробітники відомчої пожежної служби дають висновки і пропозиції (акти нагляду), які дозволяють експлуатацію вказаних об'єктів. Саме так забезпечується нагляд за відповідністю об'єктів діючим вимогам ще на стадії проектування.

Акредитація виражається в офіційному наданні державним органом уповноваженій організації статусу довіреної. Наглядова спрямованість акредитації проявляється в тому, що вона є результатом вивчення або перевірки суб'єкта з точки зору його здатності ефективно і якісно здійснювати певну діяльність. З метою створення ефективного нагляду, який повинен стати інструментом забезпечення виконання вимог технічних регламентів, розроблених на основі Директив Європейського Союзу в галузі залізничного транспорту, доцільно процес акредитації у повному обсязі передати від МНС України до Управління воєнізованої охорони, що відповідатиме основним напрямкам системи технічного регулювання в Україні [143, с. 16]. Так, на підставі документів, наданих Управлінням воєнізованої охорони за 2005-2008 рр., МНС України розглянуло матеріали і прийняло рішення щодо акредитації трьох органів зі сертифікації і двох випробувальних лабораторій Укрзалізниці.

Ліцензування є одночасно формою управління і нагляду. Ліцензія – спеціальний дозвіл на здійснення конкретного виду діяльності за обов'язкового дотримання ліцензійних вимог і умов, виданий державним органом юридичній особі або індивідуальному підприємцю. Органи ліцензування наділені повноваженнями з нагляду за дотриманням ліцензіатами ліцензійних вимог і умов щодо припинення дії ліцензій. До компетенції Управління воєнізованої охорони віднесено ліцензування таких видів діяльності: діяльність щодо попередження і гасіння пожеж на об'єктах залізничного транспорту; виконання робіт з монтажу, ремонту і технічного обслуговування засобів забезпечення пожежної безпеки у рухомому складі залізниць, метрополітенів; діяльність з експлуатації пожежонебезпечних виробничих об'єктів вантажної інфраструктури, яку обслуговує залізничний транспорт загального користування та промисловий залізничний транспорт, у межах смуги відведення.

За своєю суттю ліцензування виконує правонадільну функцію, надаючи конкретним суб'єктам певні права і покладаючи на них специфічні обов'язки у сфері пожежної безпеки, тобто наділяє їх спеціальною адміністративною

правосуб'єктністю. Видача ліцензії означає офіційне схвалення, дозвіл органами виконавчої влади суб'єктові права провадити певну діяльність, надання йому спеціальної правоздатності, що оформлюється відповідними індивідуально-правовими актами. Введення ліцензування дозволяє стимулювати вітчизняні підприємства, організації та установи, які провадять діяльність у сфері пожежної безпеки, до впровадження систем управління відповідно до національних і міжнародних стандартів [144, с. 6].

Таким чином наглядова природа ліцензування полягає: по-перше, в попередній перевірці претендента ліцензії щодо відповідності його тим вимогам і умовам, які необхідні для допуску організації або індивідуального підприємця до діяльності у сфері пожежної безпеки (цей етап нагляду можна назвати попереднім); по-друге, в нагляді за дотриманням ліцензійних вимог і умов під час її здійснення.

Повноваження відомчої пожежної служби щодо підтвердження відповідності у сфері пожежної безпеки дозволяють реально впливати на якість виконання протипожежних заходів і послуг. Крім того, ефективна організація цієї роботи не допускає на внутрішній ринок продукцію, небезпечну для життя, здоров'я і майна громадян, безпеки руху поїздів. Ця діяльність є документальним свідченням відповідності продукції вимогам технічних регламентів, стандартів, норм пожежної безпеки або умовам договорів. Перелік продукції, яка повинна пройти обов'язкову процедуру підтвердження відповідності, визначений Державним департаментом пожежної безпеки МНС України. За ініціативою громадян і юридичних осіб підтвердження відповідності може проводитися в добровільному порядку на умовах договору між заявником і органом, який здійснює таке підтвердження, що є реалізацією екологічних прав громадян, забезпечених системою юридичних засобів [145, с. 47].

На даний час діє система сертифікації у сфері пожежної безпеки в Україні, створена з метою організації і проведення робіт з обов'язкової і добровільної сертифікації у сфері пожежної безпеки і забезпечення

необхідного рівня об'єктивності й достовірності результатів сертифікації.

На систему законодавчо покладено функцію визначення порядку організації і проведення сертифікації у сфері пожежної безпеки. У систему входять сертифікаційні центри, що виконують функції сертифікації і випробувальних лабораторій; органи зі сертифікації; випробувальні лабораторії; науково-методичний центр системи; заявники (виробники, продавці, виконавці).

В Управлінні воєнізованої охорони Укрзалізниці проведенням сертифікації займається відділ пожежного нагляду та технічних засобів охорони. Наглядове спрямування цієї діяльності у сфері пожежної безпеки зумовлена тим, що під час її здійснення проводиться ідентифікація продукції на предмет відповідності її встановленим вимогам. Крім того, законодавство передбачає заходи щодо нагляду за дотриманням вимог технічних регламентів. Так, у Настанові з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті [124] встановлено, що у випадку, якщо під час перевірки виявлено, що товари (вироблені або які реалізуються) і (або) послуги, що надаються, внаслідок невідповідності їх вимогам пожежної безпеки створюють або можуть становити загрозу життю, заподіяти шкоду здоров'ю і (або) майну споживача, інспектор із протипожежної профілактики зобов'язаний прийняти заходи щодо усунення порушень вимог пожежної безпеки шляхом винесення припису на усунення порушень вимог пожежної безпеки при виробництві товарів (виконанні робіт, наданні послуг), зняття їх з виробництва, припинення випуску та реалізації товарів (робіт, послуг). При невиконанні керівником юридичної особи або індивідуальним підприємцем розпорядження щодо усунення порушень вимог пожежної безпеки при виробництві товарів (виконанні робіт, наданні послуг) зняття їх з виробництва, припинення випуску або реалізації товарів (робіт, послуг) передбачає адекватне реагування держави, у тому числі застосування заходів адміністративного примусу [146, с. 130]. Доцільно, на наш погляд, розглянути досвід діяльності відомчої пожежної охорони на залізничному транспорті

Республіки Білорусь. Процесуально-виконавчий кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення регламентує вказані вище дії посадових осіб протипожежної профілактики [147].

Про виявлені факти випуску і реалізації продукції, що не відповідає вимогам пожежної безпеки, органи відомчої пожежної служби інформують наглядові органи МНС України та органи зі сертифікації однорідної продукції.

Для підвищення ефективності протипожежної профілактики на залізничному транспорті необхідний пошук нових форм її здійснення, які би враховували соціально-економічну обстановку в країні та основні цілі і завдання Програми реформування залізничного транспорту [42]. У даному випадку доцільно Концепцію Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 рр. [61], доповнити положеннями щодо протипожежного страхування (Додаток Д). Стаття 7 Закону України „Про страхування” [148] передбачає обов'язкове страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку можуть заподіяти пожежі та аварії на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти. Але це положення не охоплює всі потенційно ризикові суб'єкти відповідно до Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їхньої господарської діяльності щодо пожежної безпеки [89], що, на наш погляд, потребує доповнення (Додаток Е).

Введення протипожежного страхування доцільно із наступних причин.

По-перше, протипожежне страхування передбачається як форма протипожежної профілактики. Суть його полягає у впровадженні державного регулювання у сфері пожежної безпеки через страхові організації. Обов'язкове протипожежне страхування дозволить здійснювати державний пожежний нагляд через страхові організації і частково розвантажить наглядові підрозділи відомчої пожежної служби. Для того, щоби страхові організації могли виконувати пожежно-технічну політику держави, необхідно розробити обов'язкові до виконання для страхувальників керівні документи щодо експертної оцінки протипожежного стану, методики оцінки ризику,

рекомендації щодо протипожежного захисту страхованих об'єктів.

По-друге, обов'язкове протипожежне страхування вводиться як можливість обмеження сфери відомчого пожежного нагляду та призначене для об'єктів, де відсутній ефективний відомчий контроль і нагляд за пожежною безпекою. Обов'язкове протипожежне страхування має розвантажити наглядові підрозділи відомчої пожежної служби, насамперед, у житловому секторі¹³, де суттєво обмежений доступ для перевірки пожежної безпеки; тобто треба замінити нагляд там, де він малоефективний, відповідним видом страхування.

На даний час відомчий пожежний нагляд у житловому секторі справді мало ефективний в основному через дві причини: по-перше, значна кількість житлових приміщень, які підрозділи відомчої пожежної служби не можуть охопити при проведенні наглядових заходів; по-друге, встановлене в законодавстві обмеження щодо доступу посадових осіб, які здійснюють перевірки, у приватні житлові приміщення. Вважаємо, що цю проблему можливо було б вирішити шляхом введення обов'язкового страхування цивільної відповідальності власників і наймачів житлових приміщень житлового фонду, який знаходиться в межах об'єкта підвищеної небезпеки на випадок пожежі, що дозволило б:

- по-перше, гарантувати відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю або майну потерпілих від пожежі, в межах, встановлених законом;
- по-друге, економічно зацікавити власників і наймачів житлових приміщень у підвищенні рівня пожежної безпеки;
- по-третє, звести до мінімуму малоефективний нагляд у житловому фонді й акцентувати увагу посадових осіб відомчої пожежної служби на більш пожежонебезпечних об'єктах.

Природно, що введення обов'язкового страхування цивільної відповідальності власників житлових приміщень на випадок пожежі не

¹³ Під поняттям житловий сектор розуміємо житлові приміщення на станціях та інших об'єктах пасажирської інфраструктури залізниці.

можливе без ухвалення відповідного нормативно-правового акта, який враховував би всі особливості даного виду страхування. Вважаємо, що деякі положення цього нормативного акта можна розробити за аналогією з положеннями Закону України „Про обов’язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів” [149, с. 110; 150]. Окрім того, постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 774 „Про затвердження тарифів на проведення органом державного пожежного нагляду оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об’єкта, приміщення та проектно-кошторисної документації, затвердження якої не потребує висновку комплексної державної експертизи” до певної міри пропонує методику розрахунків [151].

Наприклад, доцільно розробити положення про категорію осіб, які можуть бути звільнені від обов’язкового страхування в цій сфері або мати пільги. Крім того, потрібно внести зміни до законодавства, що регулює діяльність посадових осіб відомчої пожежної служби у цій сфері. У нормативно-правовому акті мають бути чітко прописані функції, які виконуватимуть органи по протипожежній профілактиці. Безумовно, в компетенції відомчої пожежної служби мають бути передбачені такі повноваження: розробка обов’язкових до виконання для страхувальників керівних документів за експертною оцінкою протипожежного стану, методики оцінки ризиків, рекомендації щодо протипожежного захисту страхованих об’єктів; наглядові функції щодо страхових компаній (наприклад, перевірка правильності застосування фахівцями страхувальника розрахункових методів).

Порядок розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику їхньої господарської діяльності щодо пожежної безпеки встановив принцип визначення мінімально необхідних вимог до об’єктів технічного регулювання [89]. Стосовно сфери пожежної безпеки цей принцип, на засадах якого об’єкт отримує гарантії зберегти, відстояти власні потреби та інтереси, означає, що власникові має бути надано право ризикувати своїм майном за безумовного виконання протипожежних заходів, спрямованих на безпеку людей в умовах

пожежі й усунення загрози пожежі та її небезпечних чинників для третіх осіб [152, с. 232]. Слід зазначити, що зміни у Правилах пожежної безпеки в Україні, внесені наказом МНС України від 18 лютого 2008 р. № 128, є першим принципово новим кроком до впровадження гнучкого об'єктово-орієнтованого протипожежного нормування при експлуатації будівель і споруд, переходу від концепції „абсолютної безпеки” до концепції „допустимого ризику”, що дозволяє власникові на підставі варіантності вибору пожежного захисту об'єктів, підтвердженого розрахунковими методами, оптимізувати витрати на системи протипожежного захисту та їх експлуатацію [153; 154].

Новим напрямом у діяльності наглядових підрозділів відомчої пожежної служби може стати здійснення протипожежної профілактики за допомогою введення інституту пожежного аудиту, який є оцінкою протипожежного стану об'єктів нагляду в межах визначення критеріїв його пожежної безпеки за заявами організацій і громадян.

Проте для введення такої форми нагляду необхідно законодавчо закріпити основні принципи і порядок проведення пожежного аудиту, а також створити механізми мотивації добровільності його проведення. Основними принципами здійснення пожежного аудиту могли би стати: добровільність проходження пожежного аудиту суб'єктами господарської діяльності; проведення пожежного аудиту компетентними організаціями, які пройшли встановлену для них процедуру акредитації в органах Державного департаменту пожежної безпеки МНС України; відкритість інформації щодо результатів пожежного аудиту; регулювання аудиторської діяльності у сфері пожежної безпеки через систему нормативно-правових актів, виданих МНС України та Міністерством транспорту та зв'язку України. Одним із мотивів, які стимулюватимуть проведення пожежного аудиту для підприємців, може стати боротьба за залучення у сферу обслуговування залізничних перевезень тих суб'єктів господарської діяльності, що надають послуги ширшому колу споживачів. Оскільки інформація про результати пожежного аудиту буде відкритою та обов'язковою щодо визначених категорій об'єктів залізничного

транспорту, то потенційний споживач матиме можливість заздалегідь вивчити питання, пов'язані із забезпеченням безпеки послуг, що цікавлять його. Водночас будуть визначені умови застосування цивільно-правової відповідальності за заподіяння шкоди [155, с. 81].

Першим досвідом організації пожежного аудиту можна назвати участь органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті в процесі класифікації засобів розміщення („без зірок”, „одна зірка”... „п'ять зірок”) ухваленої Правилами обов'язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання), що затверджені наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 3 вересня 2007 р. № 207 [156]. Положення повністю враховує пропозиції МНС України щодо обов'язковості наявності документів, які підтверджують відповідність послуг, що надаються, вимогам пожежній безпеці. Передбачається також можливість використання аудиторського висновку на стадії передліцензійної підготовки матеріалів, а також для отримання різних документів, на які поширюється дозвільна система [157, с. 28].

Крім того, висновок аудитора про протипожежний стан об'єкта зможе замінити планові заходи щодо контролю або використовуватись попередня страхова перевірка протипожежного стану об'єктів для визначення страхових ризиків, тобто оцінки можливих збитків від пожежі, що вже застосовується, наприклад, у Польщі [158, с. 15].

Вважаємо, що до введення в дію системи пожежного аудиту слід на законодавчому рівні вирішити питання про відповідальність аудитора за свою діяльність, що є особливим різновидом соціальної відповідальності, яка проявляється в різних сферах життя [159, с. 74]. Аудитор повинен нести відповідальність перед замовником послуги аудиту відповідно до Цивільного кодексу України, якщо його дії не підпадатимуть під дію адміністративного або кримінального законодавства. Слід також визначити параметри, за якими визначатиметься процентне співвідношення готовності об'єкта у сфері забезпечення пожежної безпеки. В іншому випадку будь-який фахівець з

протипожежного аудиту зможе за певну плату поставити підпис під абсолютною безпекою об'єкта й уникнути при цьому відповідальності.

Поняття пожежного аудиту слід розглядати як послугу у сфері пожежної безпеки. Функції протипожежної профілактики мають бути суворо обмежені наглядом за виконанням суб'єктами цивільних правовідносин встановлених державою обов'язкових вимог у сфері пожежної безпеки і встановленими законодавством України правозастосовними функціями. Відомча пожежна служба в межах цивільних правовідносин не повинна мати право втручатися в діяльність аудиторів. Проте введення пожежного аудиту в жодному випадку не є альтернативою державному пожежному наглядові, а може розглядатися тільки як механізм економічного стимулювання питань пожежної безпеки, адже правове регулювання економічних відносин має відбуватися з позиції збалансування інтересів, зобов'язань і права [160, с. 79].

На даний час активно обговорюється ще одна нова форма наглядової діяльності відомчої пожежної служби. Йдеться про принцип „зеленого коридору, заснованого на введенні декларування об'єктів нагляду”, на яких виконані протипожежні заходи, що забезпечують безпеку людей під час пожежі й не допускають спричинення шкоди третім особам. Організації мають право оцінити свій протипожежний стан із залученням фахівців, які мають відповідну кваліфікацію, або самостійно, за затвердженою відомчою пожежною службою методикою розрахункової оцінки протипожежного стану об'єкта, а також декларативно заявити про пожежну безпеку об'єкта дослідження. Декларування пожежної безпеки може мати характер повідомлення органів по протипожежній профілактиці. У цьому випадку нагляд може здійснюватися в порядку вибіркового контролю, перевірки достовірності декларацій, що подаються [161].

Відповідальність за достовірність відомостей, представлених у деклараціях, має нести суб'єкт, який здійснює оцінку пожежного стану об'єкта.

На думку розробників проекту пожежного аудиту, така практика доречна

у застосуванні до дрібних торгівельних підприємств (намети, павільйони, магазини, які не можна віднести до об'єктів із масовим перебуванням людей), підприємств побутового обслуговування населення. Обов'язковою складовою введення цієї форми наглядової діяльності виявиться встановлення рівнів відповідальності організацій і громадян за невірогідність відомостей, що надаються, на всіх етапах процесу декларування.

Отже, головною ознакою даної форми протипожежного страхування є та обставина, що при декларуванні об'єктів підприємець повинен виконати необхідний набір протипожежних заходів, тоді як при страхуванні головна вимога – застрахувати ризики.

Доцільно вказати, що добровільне декларування об'єктів пожежного нагляду можливе лише після детального опрацювання переліку об'єктів, на яких введення даної форми пожежної профілактики доцільне. При грамотно складеній законодавчій базі введення принципу декларування об'єктів пожежного нагляду не підмінятиме державний нагляд, здійснюваний відповідно до законодавства України уповноваженим органом державної влади. Однак він зніме частину навантаження з органів відомчої пожежної охорони, що дозволить зменшити кількість планових перевірок і надасть стимулюючий вплив власникам і орендарям будівель і споруд щодо виконання вимог пожежної безпеки, залучить до роботи щодо забезпечення пожежної безпеки широке коло комерційних організацій.

Проте пожежну безпеку не можна забезпечити виключно методами стимулювання. Вона забезпечується органічним поєднанням державного примусу й економічного стимулювання. Слід погодитися з думкою В.В. Ковалишина і С.М. Чернова про те, що сертифікація покликана здійснювати заходи, спрямовані на зменшення ступеня ризику виникнення пожежі, запобігання загибелі людей на пожежах, а через страхування здійснюється відшкодування збитків унаслідок уже минулої страхової події [115, с. 20].

Страховий захист майнових інтересів і відповідальності юридичних осіб і громадян можна розглядати тільки як механізм економічного стимулювання

питань пожежної безпеки. У даній ситуації функції наглядових органів відомчої пожежної служби повинні концентруватися на перевірці обґрунтованості підприємницьких ризиків, які розраховані за методом експертної оцінки пожежних ризиків у підприємницькій діяльності. Проте для використання даного методу потрібно створити об'єктивну і доступну методику розрахунків, яка була б зрозумілою і доступною не лише вузькому колу спеціалістів. Державний пожежний нагляд повинен здійснюватися завжди. Тільки слід вирішити питання – хто і в яких обсягах встановлюватиме обов'язкові вимоги і контролюватиме їх виконання. Може виникнути ситуація, коли держава відмовиться від протипожежної профілактики, а отже, і від державного регулювання у сфері пожежної безпеки. Однак це не усуне адміністративні бар'єри підприємництву, а просто віддасть цю діяльність на відкуп, наприклад, органам місцевого самоврядування. У цьому випадку вказані органи отримають додаткові можливості тиску на підприємців. Усе це за наявності недоліків при встановленні єдиних критеріїв підвідомчості справ щодо Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України викликає сумнів у ефективному захисті своїх прав підприємцями [162, с. 95-96].

Крім того, при введенні нових форм державного нагляду у сфері пожежної безпеки слід враховувати національний менталітет. У правовій комунікації конституюючим є елемент напруги, що існує між право-нормою, з одного боку, і тим змістом, якого вона набуває в результаті її застосування у конкретній право-ситуації, конкретному поведінковому прояві право-тлумачення – з іншого [163, с. 387]. Як показує практика – українські підприємці в більшості випадків не витратять ні однієї гривні на пожежну безпеку своїх об'єктів, якщо їх не змусити. Тобто всі усвідомлюють доцільність прийняття право-норм, що регламентують пожежну безпеку, але їх виконання вважають прерогативою для кого завгодно, тільки не для себе.

Таким чином, спочатку необхідно створити детально розроблену й економічно обґрунтовану законодавчу базу. При цьому треба дотримати

своєрідний баланс між державою в особі наглядових органів відомчої пожежної служби та власниками, орендарями об'єктів і їх законними інтересами. Далі необхідно з'ясувати методи здійснення протипожежної профілактики. На нашу думку, це можуть бути способи досягнення суб'єктами здійснення державного пожежного нагляду поставлених цілей, що безпосередньо впливають на якість протипожежної профілактики. Доцільно підтримати думку М.М. Козяра: якщо зв'язок між економічним і соціальним прогресом досить очевидний, то, без сумніву, повинен існувати прямий зв'язок між економічними, соціальними і екологічними втратами, серйозною частиною яких залишаються втрати від пожеж [115, с. 13].

У межах відносин „влада-підпорядкування”, що виникають між суб'єктами наглядової діяльності, органи по протипожежній профілактиці використовують, насамперед, адміністративний метод дії.

Адміністративно-правовий метод – це надана суб'єктам державно-управлінської діяльності нормами адміністративного права можливість результативно вирішувати завдання, що стоять перед ними, в межах визначеної нормативно-правовими актами компетенції. Державна протипожежна служба застосовує такі важелі дії, як встановлення норм, надання дозволів на виконання певних дій, заборона, санкціонування, застосування запобіжних заходів і адміністративного покарання [164, с. 169].

Методами проведення протипожежної профілактики є: документальні перевірки; візуальні перевірки; інструментальні перевірки. Документальні перевірки передбачають нагляд за правильністю і повнотою ведення спеціальної технічної та розпорядчої документації об'єктів наглядової діяльності; роботу з листами і зверненнями юридичних осіб, підприємців і громадян щодо питань здійснення пожежного нагляду; попередню підготовку ліцензійних матеріалів претендентів на ліцензії у сфері наглядової діяльності; розгляд проектної документації, що має відхилення від норм, які передбачені нормативними документами; моніторинг використання нормативних документів у сфері профілактичної діяльності тощо.

Візуальні перевірки – обстеження об'єктів нагляду, експертиза відповідності фактичного стану об'єкта вимогам нормативних документів.

Інструментальні перевірки – обстеження працездатності систем протипожежного захисту за допомогою контрольно-вимірювальної апаратури імітаторів; проведення сертифікаційних випробувань за встановленими методиками тощо.

Для органів відомчої пожежної служби до певної міри характерне використання економічних методів дії, що характеризуються як способи або засоби економічного (матеріального) впливу прямої або непрямой дії з боку суб'єктів державно-управлінської діяльності на поведінку керівників об'єктів.

Використання економічних важелів (стимулів) у процесі здійснення пожежної профілактики створює такі умови, за яких піднаглядні об'єкти обирають певний напрям своєї діяльності в межах спеціальних норм, правил, вимог під впливом перспективи понесення певних збитків у разі порушень або невиконання норм пожежної безпеки. Так, застосований посадовими особами відомчої пожежної служби запобіжний захід у вигляді тимчасової заборони роботи підприємства, агрегату, механізму, заборона випуску окремого виду продукції, безперечно, позначається на економічних показниках роботи того або іншого об'єкта і, зрештою, на розмірі отримуваного прибутку.

Таким чином, економічний метод використовується при здійсненні протипожежної профілактики в сукупності з адміністративно-правовим методом. Необхідно зазначити, що Настанова з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті основну увагу концентрує на організаційних питаннях діяльності підрозділів щодо протипожежної профілактики. У розділах 3 „Пожежно-технічні обстеження” та 4 „Нормативно-технічна робота” цієї Настанови не достатньо висвітлено питання контролю.

Ця проблема у державному управлінні тісно пов'язана з новими явищами в самому суспільстві, усвідомленням ролі держави та органів влади. В контексті політичних, економічних і соціальних змін, що відбуваються в

Україні, стає очевидною потреба у нових підходах до здійснення контролю в державному управлінні і його призначення. Він повинен відігравати не лише відображаючу, фіксує роль, а й, безумовно, регулятивну [130, с. 293].

Контрольна функція має здійснюватись у поєднанні з іншими формами та методами державного управління, зумовлюючи їхній зв'язок. Контроль – не самоціль, він виявляє і створює умови для правового і виконавчого механізму, що запобігає незаконній діяльності управлінського апарату [80, с. 61].

Так чи інакше контроль здійснюють усі суб'єкти державного управління, оскільки в межах своєї компетенції контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності всієї системи, окремої галузі чи структурної управлінської ланки. Такий контроль може стосуватись як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів управлінської діяльності.

Окремо слід зазначити, що Х.П. Ярмачик виділяє такий своєрідний „синтез” нагляду та контролю у вигляді – „контрольно-наглядової діяльності”, що повністю відповідає діяльності відомчої пожежної служби на залізничному транспорті, загальний характер якої зумовлений, насамперед, наявністю для будь-якого виду державної діяльності управлінських аспектів, і якщо для реалізації виконавчої влади управлінський аспект є переважаючим, тобто є метою цієї реалізації, то досягнення належної міри безпеки є також неможливим без управління [165, с. 26]. Іншими словами, управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади, і, відповідно, контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною [165, с. 26]. В юридичній літературі визначають зміст і значення контрольно-наглядової діяльності у різноманітних аспектах. У працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Плішкіна, О.В. Марцеляка, В.М. Паращука її називають однією із загальних функцій управління, розглядають як важливу умову ефективної організації управління та один із засобів забезпечення законності у сфері реалізації виконавчої влади, як перевірку правильності тих або інших дій, як один з найважливіших каналів одержання об'єктивної інформації [80, с. 61].

На нашу думку, потрібно більш чітко обґрунтовувати питання контролю, адже ця невизначеність може значно зашкодити як суб'єктам підприємницької діяльності, так і організації протипожежної профілактики. Слід зазначити, що необхідно здійснювати комплексний підхід щодо всебічного аналізу діючого законодавства.

Функціонування транспортної системи України врегульоване певними нормами національного та міжнародного законодавства, що складається з досить розгалуженої системи нормативно-правових актів, у тому числі тих, які регулюють забезпечення пожежної безпеки залежно від виду транспорту і виду перевезення.

Оскільки на даний час загальний обсяг міжнародних правових угод, які регулюють транспортну галузь України, за даними Міністерства транспорту та зв'язку України, становить майже 30% від загального обсягу нормативно-правових актів [166, с. 94], і, відповідно, вони є досить великою складовою національного законодавства у сфері транспорту, питання протипожежної профілактики повинні гармоніювати з Європейськими принципами адміністративного права та Європейським адміністративним простором, що передбачає відповідальність, ефективність і результативність [167, с. 72-74].

Аналізуючи результати дослідження можна зробити певні висновки.

Під формами здійснення протипожежної профілактики слід розуміти способи реалізації наглядових функцій відомчою пожежною службою Державної адміністрації залізничного транспорту України.

Методи протипожежної профілактики передбачають способи досягнення суб'єктами його здійснення поставлених цілей.

Форми і методи здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті створюють організаційну основу безперервної взаємодії наглядових органів воєнізованої охорони і піднаглядних об'єктів, дозволяють отримувати необхідну інформацію про стан об'єктів нагляду і приймати адекватні рішення.

Формами здійснення протипожежної профілактики на залізничному

транспорті на даний час є: перевірки організації діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки; пожежно-технічні обстеження за дотриманням вимог пожежної безпеки: дозволи або узгодження; попередня підготовка матеріалів до ліцензування тощо.

Основними формами здійснення протипожежної профілактики на об'єктах залізничного транспорту можуть стати: забезпечення пожежної безпеки через систему пожежного аудиту; обов'язкове пожежне страхування; добровільне декларування об'єктів нагляду.

Нові форми здійснення протипожежної профілактики повинні бути спрямовані, передусім, на зняття бар'єрів на шляху розвитку підприємницької активності; вдосконалення цивільно-правових відносин між органами відомчої пожежної служби і організаціями та громадянами; заміну відомчого пожежного нагляду в тих сферах, де він малоефективний. Вказані форми протипожежної профілактики повинні існувати паралельно з державним пожежним наглядом, а не замінити його.

Держава, встановлюючи обов'язкові вимоги у сфері пожежної безпеки, повинна здійснювати контроль (нагляд) за їх виконанням, інакше вимоги не виконуватимуться. Оскільки встановлення тих або інших обов'язкових вимог входить у функції влади, відмова від здійснення владних функцій одними суб'єктами може призвести до перехоплення цих функцій іншими суб'єктами.

Відомча протипожежна служба Укрзалізниці при здійсненні наглядової діяльності використовує, насамперед, адміністративний метод дії (дозвіл на здійснення певних дій, заборона санкціонування, застосування запобіжних заходів і адміністративного покарання). Економічний метод може використовуватися при здійсненні державного нагляду у сфері пожежної безпеки в сукупності з адміністративним методом. Процес пошуку та становлення ефективної системи державного управління, розбудови організаційної структури системи органів відомчої пожежної служби, їхньої діяльності допоможе створити ефективну систему контролю у сфері забезпечення пожежної безпеки на залізничному транспорті.

Висновки до розділу 2

1. Адміністративно-правове регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті забезпечується: постійним спостереженням за станом оперативної обстановки, надходженням повної, необхідної і об'єктивної інформації про стан справ; повсякденним регулюванням поточної діяльності органів пожежної профілактики; розробкою і реалізацією заходів, спрямованих на розвиток і належне функціонування системи пожежної безпеки на залізничному транспорті; реалізацією на підставі отриманої інформації контрольно-розпорядницьких функцій.

2. Мета протипожежної профілактики на залізничному транспорті – забезпечення стану пожежної безпеки на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту, в інших установах та організаціях Державної адміністрації залізничного транспорту України, що відповідає вимогам нормативних документів у сфері пожежної безпеки як складової частини техногенної безпеки та контрольній процедурі, що його визначає.

3. Основними завданнями адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті є здійснення контролю за дотриманням протипожежних вимог, запобігання пожежам і нещасним випадкам на них, гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління відомства.

4. До загальносистемних принципів, притаманних системі адміністративно-правового регулювання, можна віднести: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; соціальну спрямованість; оптимізацію регулювання; комплексність; керованість; контрольованість; гласність.

5. Зміст адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті проявляється через функції, що

реалізуються у процесі виконання органами пожежної профілактики залізничного транспорту завдань щодо забезпечення пожежної безпеки.

6. Під системою органів протипожежної профілактики на залізничному транспорті необхідно розуміти сукупність органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо здійснення комплексу організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людей, запобігання пожежі, обмеження її поширення, а також створення умов для успішного гасіння пожежі.

7. У систему органів виконавчої влади, що володіють повноваженнями щодо здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті, входять: Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний департамент пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України.

8. Основним суб'єктом здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті в Україні за всіма його напрямками є Управління воєнізованої охорони, у структурі якого знаходиться більшість спеціально створених для цього підрозділів.

9. Під формами здійснення протипожежної профілактики слід розуміти способи реалізації профілактичних функцій відомчою службою пожежної безпеки Державної адміністрації залізничного транспорту України.

10. Методи протипожежної профілактики передбачають способи досягнення суб'єктами його здійснення поставлених цілей.

11. Форми і методи здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті створюють організаційну основу безперервної взаємодії наглядових органів воєнізованої охорони і піднаглядних об'єктів, дозволяють отримувати необхідну інформацію про стан об'єктів нагляду і приймати адекватні рішення.

12. Формами здійснення протипожежної профілактики на залізничному

транспорті на даний час є: перевірки організації діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки; пожежно-технічні обстеження за дотриманням вимог пожежної безпеки; дозволи або узгодження; попередня підготовка матеріалів до ліцензування; діяльність щодо підтвердження відповідності у сфері пожежної безпеки.

13. Основними формами здійснення протипожежної профілактики на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту можуть стати: забезпечення пожежної безпеки через систему пожежного аудиту; обов'язкове пожежне страхування; добровільне декларування об'єктів нагляду.

14. Нові форм здійснення протипожежної профілактики мають бути спрямовані, насамперед, на зняття бар'єрів на шляху розвитку підприємницької активності, вдосконалення цивільно-правових відносин між органами відомчої служби пожежної безпеки і організаціями та громадянами, заміну відомчого пожежного нагляду в тих сферах, де він малоефективний. Вказані форми протипожежної профілактики повинні існувати паралельно з державним пожежним наглядом, а не замінити його.

15. Держава, встановлюючи обов'язкові вимоги у сфері пожежної безпеки, має здійснювати контроль (нагляд) за їх виконанням, інакше вимоги не виконуватимуться. Оскільки встановлення тих або інших обов'язкових вимог є функцією влади, відмова від здійснення владних функцій одними суб'єктами може призвести до перехоплення цих функцій іншими суб'єктами.

16. Відомча служба пожежної безпеки Державної адміністрації залізничного транспорту України Міністерство транспорту та зв'язку України при здійсненні профілактичної діяльності використовує, передусім, адміністративний метод дії (дозвіл на здійснення певних дій, заборону санкціонування, застосування запобіжних заходів і адміністративного покарання). Економічний метод може використовуватися при здійсненні протипожежної профілактики у сфері пожежної безпеки у поєднанні з адміністративним методом.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПО ПРОТИПОЖЕЖНІЙ ПРОФІЛАКТИЦІ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

Шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті треба розглядати з позиції соціального управління, використовуючи відповідні інформаційні технології у поєднанні зовнішнього регулювання та саморегулювання, як системне явище. Це зумовлено тим, що соціальна поведінка людей тісно взаємопов'язана з існуючою системою соціальних нормативів та інститутів, які забезпечують свідоме регулювання й організацію діяльності соціальних суб'єктів, відтворення повторюваних і найбільш стійких зразків поведінки, навиків, традицій, що передаються з покоління в покоління.

Протипожежна профілактика характеризується багатогранністю. Саме тому важливим є дослідження її як цілісного явища та водночас різноманітних конкретних її складових, а також умов, що визначають це явище. Зокрема, відповідність і узгодженість динаміки (зміни) державно-правового явища із загальною перспективою розвитку суспільства; роль і місце даного явища в існуючій системі; зв'язок даного явища з конкретною формою громадського життя, видом соціальної діяльності, а також його територіальну й економічну зумовленість; соціальну характеристику державно-правового явища, вплив на нього етнічних та національних чинників; політичний характер і політична форма даного явища; конкретно-історичні умови існування явищ, сформовані норми, ціннісні орієнтації, традиції тощо [168, с. 23-24].

Реформування протипожежної профілактики на залізничному транспорті потребує науково обґрунтованих пропозицій та своєчасного внесення коректив у цей процес для побудови результативної системи впливу на соціально-

економічні чинники [169, с. 3-4].

Протипожежна профілактика – це багатовимірне явище, що відображається у свідомості й житті людей, суспільства різними гранями (аспектами) залежно від тієї сторони, яка пов'язана з конкретною діяльністю, процесами, поведінкою тощо. Незважаючи на необхідність детальнішого розгляду питань розвитку протипожежної профілактики на залізничному транспорті України, визначення й змісту основних її напрямків та їх відображення в чинному законодавстві, у науковій літературі вони не отримали належного системного висвітлення.

Підходи до програми розвитку інституту протипожежної профілактики на залізничному транспорті України, визначаючи її напрями й структуру, доцільно здійснювати, спираючись на такі стратегії:

1) міжнародні ратифіковані нормативно-правові акти, рекомендації та передовий досвід міжнародних залізничних організацій, виходячи з того, що інститут протипожежної профілактики – це частина глобальної й державної інфраструктури, глобальний елемент міжнародної координації і міжрегіонального регулювання;

2) напрями адміністративної реформи та національне законодавство, виходячи з того, що протипожежна профілактика є соціально-економічним і регулятивним інститутом, який реалізовує політику пожежної безпеки держави;

3) плани й програми модернізації, розроблені апаратом управління протипожежної профілактики на залізничному транспорті України, з урахуванням того, що для забезпечення реалізації її завдань і функцій створюється й підтримується в певному обсязі й стані апаратом управління, який, крім зовнішніх, має ще внутрішні цілі.

Характерними для всіх цих стратегій є такі чинники: адміністративний характер – визначається та реалізовується керівними структурами та є напрямом управлінської діяльності; їх нормативно-правовий характер; спрямованість на розвиток системи протипожежної профілактики; наукова

обґрунтованість або практична апробованість (причому перші дві стратегії являються зовнішніми для протипожежної профілактики) [170, с. 18].

Ідеальний випадок, коли є наступність, узгодженість і комплексність підходу до розробки стратегій і, відповідно, програм модернізації за їх пріоритетністю.

Рівень розвитку протипожежної діяльності тісно пов'язаний з рівнем цивілізованості суспільства. Провідною для протипожежної служби на залізничному транспорті стає орієнтація на створення й розвиток інформаційних систем у межах Єдиної системи оперативно-диспетчерського управління [171, с. 183]. Діяльність протипожежної служби припускає проведення попереднього планування й підготовку необхідних засобів контролю й документів, посилення зв'язків із організаціями, розвиток системи інформації та зв'язку, що створює систему, яка гнучко вписується в загальний товаропотік і зацікавлена в його прискоренні. Такий підхід дає змогу частину функцій, які сьогодні виконує відомча протипожежна служба, передати відправникам (виробникам) товарів і послуг. При цьому розвиток протипожежної діяльності тісніше пов'язується з вирішенням основних проблем людства: забезпечення екологічної, інформаційної, культурної безпеки, моральності тощо, тобто основними для протипожежної діяльності стають правоохоронні й правозахисні функції.

Аспекти цього етапу розвитку протипожежної служби на залізничному транспорті вже одержали своє закріплення у змінах до Угоди щодо міжнародного залізничного вантажного сполучення (СМГС) від 13 жовтня 2006 р. [172].

Стратегічні завдання визначаються для довготривалого періоду, їх досягнення, як правило, супроводжується коригуванням технологічної політики відповідно до одержаних проміжних результатів. Органи державної влади розробляють проміжні й тактичні завдання, а за необхідності – й систему взаємопов'язаних тактичних завдань, послідовна реалізація яких сприяє досягненню кінцевої стратегічної мети. Потреба у визначенні

проміжних тактичних завдань викликана тим, що інструменти технологічної політики в основному не мають безпосереднього впливу на стратегічну мету. Тому дуже важлива теоретична розробка моделей, які враховували б не тільки безпосередній вплив інструментів технологічної політики на економічні показники, а й давали би змогу враховувати вплив інших чинників з метою гарантування екологічної безпеки щодо створення належних умов проживання населення [173, с. 63].

Найбільш раціональним рішенням у цих умовах слід визнати активне адміністративне втручання держави в регулювання протипожежної діяльності на основі науково обґрунтованої системи управління державною політикою у сфері техногенної безпеки й комплексу інженерно-технічних заходів, її реалізації та орієнтації на забезпечення інтересів громадян і держави [174, с. 22].

Вирішення цієї проблеми пов'язане також із адаптацією відомчих нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки до вимог міжнародних стандартів у сфері управління якістю продукції та послуг [175, с. 27].

Розглянемо деякі напрями та проблеми забезпеченості модернізації інституту протипожежної профілактики на залізничному транспорті України щодо вищенаведених стратегій.

Перша стратегія спирається на декілька основних джерел. Насамперед це стандарти діяльності залізниць, прийняті до реалізації у зв'язку із приєднанням України до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) та затвердженням Верховною Радою України проекту Закону про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) [170, с. 20].

Оскільки державне управління є атрибутом системи, і всі процеси управління – це процеси взаємодії компонентів цієї системи [176, с. 49], у межах Концепції програми з реформування залізничного транспорту України доцільно розробити такі цільові програми:

- 1) орієнтаційну – стосовно ролі протипожежної служби у забезпеченні безпеки руху поїздів в умовах ринкової економіки;
- 2) розвитку тренінгових систем у спеціальній підготовці персоналу для відомчої пожежної служби;
- 3) оцінці діяльності керівників служби протипожежної профілактики різних рівнів управління;
- 4) боротьби з корупцією у системі відомчої пожежної охорони.

У зв'язку з тим, що залізничний транспорт обслуговує зовнішньоекономічну діяльність держави, технічна політика у сфері технології перевезень Укрзалізниці тісно пов'язана із митною політикою.¹⁴ Реформування митних органів країни, проведене відповідно до рекомендацій Всесвітньої митної організації (ВМО), адресованих урядові України (прийняті на Міжнародному симпозиумі ВМО м. Колумбус 1994 р.) [170, с. 21], дало можливість підвищити ефективність митної справи й роботи митної служби. Доцільно, враховуючи досвід реформування державних інституцій зовнішньоекономічного напрямку, вжити низку заходів для реалізації програм загального аналітично-організаційного характеру, що були втілені у митній службі, але у ракурсі протипожежної профілактики на залізничному транспорті:

- 1) На підставі консультації з урядовими та неурядовими органами чітко визначити мету протипожежної служби, розробити й оприлюднити загальний довгостроковий план (програму) досягнення цієї мети.

- 2) Проаналізувати практику адміністративної діяльності й розробити програму з реформування неефективних і надлишкових процедур, враховуючи положення відповідних міжнародних конвенцій.

- 3) Для ефективності функціонування органів по протипожежній

¹⁴ Рішення 884/2004/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи від 29 квітня 2004 р. щодо змін і доповнень до Рішення № 1692/96/ЄС „Про основні напрями розвитку трансєвропейської залізничної мережі Співтовариства”; Директива 2004/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи від 29 квітня 2004 р. „Про внесення змін до Директиви 96/48/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи щодо експлуатаційної сумісності трансєвропейської інфраструктури високошвидкісних залізниць” і до Директиви 2001/16/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи щодо експлуатаційної сумісності трансєвропейської інфраструктури звичайних залізниць. – С.115-116; Міжнародні організації, конвенції та багатосторонні угоди у сфері транспорту: в 4 т. – Т.3. Залізничний транспорт. – К.: ДП „ДержавтотрансНДІпроект”, 2009. – 200 с.

профілактиці на залізничному транспорті максимально використовувати інформаційні технології [177, с. 67].

4) Забезпечити ефективне використання персоналу через впровадження методів оцінки ризиків, профілювання, вибіркового підходу й встановлення контрольних перевірок об'єктів з високим ступенем ризику.

5) Ужити необхідних заходів для забезпечення можливостей контролю пожежної безпеки вантажів щодо торговельних угод до прибуття вантажу на вузлові станції та об'єкти вантажної інфраструктури в межах міст із використанням електронних даних про нього.

6) Розробити програми реформування протипожежної служби, спрямовані на підвищення її економічної ефективності.

7) Забезпечити органи по протипожежній профілактиці ресурсами, необхідними для їхньої ефективної діяльності.

8) Створювати можливості для професійної підготовки персоналу, що відповідають міжнародним вимогам, особливо в питаннях оперативної діяльності.

Першу стратегію визначають законодавчі акти України, що діють і приймаються у сфері протипожежної профілактики. Цю стратегію відображають і загальні напрями реформи органів виконавчої влади, які представлені у Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленій Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Концепція визначила вихідні концептуальні засади реформування центральних органів державного управління [56, с. 21].

Але темпи проведення адміністративної реформи в Україні уповільнено з багатьох підстав. Відповідно, глибокі системні зміни не відбулися – можливо, це позитивний момент, який сприяє реформуванню центральних органів виконавчої влади зісередини, тому що політична ситуація нестабільна і примусове та несистемне впровадження реформи матиме більше негативних наслідків, ніж позитивних [170, с. 21].

Другу стратегію щодо реформування протипожежної профілактики

доцільно доповнити напрямками, сформованими у країнах, які будують ринкову економіку. Це, зокрема, такі напрями, як: створення організаційних, нормативно-правових і методичних основ розробки, прийняття й застосування процедур управління за результатами, стандартів державних послуг і адміністративних регламентів; механізм досудового оскарження громадянами й організаціями дій і рішень органів виконавчої влади і посадових осіб; розробка та прийняття нормативно-правових актів і розробка методичної бази для вдосконалення чинної системи контролю й нагляду, процесу закупівель для державних потреб; механізм виведення певних видів діяльності за межі повноважень органів виконавчої влади шляхом укладання контрактів із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі; адміністративно-управлінські процеси (системи моніторингу результатів діяльності органів по протипожежній профілактиці, якості й доступності державних послуг), створення механізмів протидії корупції у сферах діяльності органів виконавчої влади; розвиток механізмів взаємодії органів виконавчої влади зі суспільством [91, с. 398; 178, с. 768-769; 179, с. 7-8].

Джерела третьої стратегії модернізації протипожежної профілактики України представлені відомчими нормативно-правовими актами. Насамперед, це повинна бути Програма розвитку, яка має стати результатом діяльності управління воєнізованої охорони Укрзалізниці та зацікавлених департаментів МНС України. Окремі певні нариси її вже представлені в Концепції реформування залізничного транспорту [61], яка має рамковий характер, визначає шляхи модернізації залізничного транспорту за основними напрямками діяльності і встановлює проміжні цілі й результати розвитку, та Галузевій програмі поліпшення пожежної безпеки [41], яка спрямована виключно на профілактичні заходи технічного характеру у процесі перевезення.

Низка пожеж паливо-мастильних і хімічних речовин найвищої категорії складності, які сталися на залізницях країни за останні роки (19 грудня 2004 р. ділянці станцій Дубляни-Підбірці, внаслідок якої згоріло 4 цистерни

Білоруської залізниці об'ємом 120 тон кожна, 16-25 липня 2007 р. на дільниці Красне-Ожидів згоріло 10 цистерн залізниць Казахстану об'ємом 60 тон кожна, 4 великі пожежі на Донецькій, Придніпровській залізницях у 2007-2008 рр. [180; 181]) викликала необхідність проведення змін в організації протипожежної профілактики на залізничному транспорті за напрямками:

1) модернізація діяльності служби протипожежної профілактики України та реформування її структури для підвищення ефективності застосування адміністративних процедур; скорочення часу на їх здійснення;

2) реформування системи органів по протипожежній профілактиці відомчої воєнізованої охорони на залізничному транспорті для більш ефективного виконання правоохоронної функції [182, с. 10-11; 183, с. 8];

3) реформування структури інформаційного забезпечення діяльності системи протипожежної профілактики [184, с. 314].

Напрями, які реалізуються, центральний апарат Державної адміністрації залізничного транспорту України визнав пріоритетними. Розробка проектів діяльності за іншими проблемами протипожежної профілактики знаходиться на початковому етапі [61; 185].

Ці проекти мають відображати тенденції розвитку залізничного транспорту (як позитивні, так і негативні). Відповідно, спрямованість цих проектів – ослаблення, нейтралізація впливу негативних і використання й посилення впливу позитивних тенденцій.

Загальна Програма має поєднувати всі три вищезазначені стратегії реформування, мати випереджувальний характер, наукову обґрунтованість, правове закріплення у законодавстві. Для цього необхідна підтримка політичних, економічних, наукових кіл країни та міжнародних організацій, залучення фахівців до участі у створенні, рецензуванні або обговоренні стратегічної програми розвитку протипожежної профілактики на залізничному транспорті України.

Ефективність протипожежної профілактики виражається у співвідношенні між цілями, поставленими перед органами пожежної охорони,

і фактично досягнутими результатами. До чинників, що забезпечують ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті, доцільно віднести: кадрове забезпечення підрозділів; науково-методичне і матеріально-технічне забезпечення діяльності співробітників; їх соціальну захищеність; встановлення адекватної відповідальності співробітників, що здійснюють профілактичні функції; моніторинг результатів роботи інспекторів і стану пожежної безпеки на залізницях; розвиток протипожежної пропаганди.

Здійснення протипожежної профілактики і тим більше її вдосконалення немислимі без системи заходів, спрямованих на поліпшення роботи з персоналом, який виконує функції відомчого пожежного нагляду. Тут йдеться, насамперед, про проблему підготовки кадрів. Практика свідчить про недостатнє знання багатьма інспекторами відомчої служби протипожежної профілактики законодавства, невміння ефективно використовувати надані законом повноваження щодо застосування запобіжних заходів, а також орієнтуватися у питаннях, пов'язаних із виконанням ухвал щодо притягнення до адміністративної відповідальності (Додаток Ж). Вказані обставини спричиняють порушення прав і законних інтересів громадян [186]. На нашу думку, це можна пояснити тим, що більшість співробітників протипожежної профілактики, які на даний час провадять правозастосовну діяльність, перейшли в органи по протипожежній профілактиці з інших галузей економіки і під час своєї професійної підготовки роблять акцент на вивчення технічних норм і правил, недостатньо приділяючи уваги правовим аспектам.

У зв'язку з цим освітній установі¹⁵ при підготовці й перепідготовці співробітників підрозділів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті доцільно детальніше розглядати питання правового забезпечення діяльності співробітників служби протипожежної профілактики воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України (Додаток Ж).

Потребує наукового аналізу науково-методичне і матеріально-технічне

¹⁵ Вінницький технікум залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України.

забезпечення діяльності співробітників. Складнощі в роботі співробітників підрозділів відомчої протипожежної служби виникають ще й через те, що порядок здійснення протипожежної профілактики регулюється безліччю нормативних актів відомчого рівня (Міністерства транспорту та зв'язку, МНС тощо). Водночас щодо окремих питань технічного характеру органи управління по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті намагаються вирішити шляхом видання роз'яснень, які діють, відповідно, тільки на підвідомчих об'єктах (наприклад, щодо силових енергетичних установок).

Звідси можливі ситуації, коли в різних галузях економіки одні і ті ж норми законодавства будуть тлумачитися і застосовуватися по-різному.

Таким чином, до проблемних питань належить і методичне забезпечення правозастосовної діяльності співробітників підрозділів відомчої протипожежної служби, що показало опитування практичних працівників (Додаток Ж). Для вирішення цієї проблеми доцільно розробити і видати збірки нормативно-правових документів, які б детально регламентували процесуальний характер правозастосовної діяльності підрозділів відомчої протипожежної служби за напрямками профілактики. Така інкорпорація забезпечила б одноманітне тлумачення і застосування процесуальних норм, значно полегшала б роботу співробітників із законодавчою базою, зробивши її зручнішою і – як наслідок – ефективнішою. Наприклад, доцільно внести зміни до Рекомендацій щодо вживання термінів та визначень з безпеки руху поїздів щодо поняття протипожежної профілактики (Додаток З).

Необхідно зазначити, що значну частину норм у сфері протипожежної профілактики можна вводити відносно визначеними нормами права, які регулюють якісно неоднорідні суспільні відносини між суб'єктами, оскільки законодавець при прийнятті цих норм не може реально враховувати всі особливості та обставини, що є підставою для такого регулювання.

Але водночас слід зауважити, що відносно визначені норми права є не просто засобом, а засобом оптимізації правових режимів тих правових галузей,

де вони існують, оскільки їм належить така характерна особливість, як диспозитивність, тобто суб'єктам-учасникам правовідносин надається можливість вибору найбільш оптимального варіанту поведінки, іншими словами, ці норми не обмежують їх у правах, обов'язках, відповідальності тощо, а дають можливість самостійно діяти залежно від обставин, при цьому встановлюючи в законодавстві конкретні межі [187, с. 12].

Доцільно також уніфікувати нормативно-правові акти щодо притягнення до адміністративної відповідальності. На даний час порядок складання адміністративних протоколів за порушення правил пожежної безпеки регулюється трьома інструкціями: Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення МВС України [188], Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення та Порядку заповнення інформаційної карти про адміністративне правопорушення МНС України [189], Порядком оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті Міністерства транспорту та зв'язку України [62], які відрізняються за формою. Це вимагає проведення спеціального дослідження із застосуванням методів порівняльного правознавства щодо питання органічного поєднання специфічних проблем діяльності відомчої пожежної безпеки, що стосуються меж допустимості без шкоди для якості у зв'язку з іншими паралельними відомчими правовими системами техногенної безпеки [190 с. 85-86].

Крім цього, Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті не передбачає складання інформаційної карти про адміністративне правопорушення, що не відповідає системній інформатизації правоохоронній діяльності [62; 113, с. 9-10]. Доцільно, на нашу думку, доповнити Порядок інформаційною карткою (Додаток 3), що дасть можливість застосовувати методи правової статистики [191, с. 42-43] та комп'ютерного розв'язання задач теорії імовірності та математичної статистики [192, с. 253-254].

Матеріально-технічне забезпечення підрозділів по протипожежній

профілактиці у сьогоднішній також недостатній. Необхідно забезпечити підрозділи відповідними приміщеннями, автотранспортом, сучасною оргтехнікою.

Проблема соціального захисту співробітників, які здійснюють протипожежну профілактику, на даний час є однією з найбільш гострих. Стан їх соціальної захищеності не дозволяє повністю гарантувати вирішення усього комплексу поставлених перед органами по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті завдань, забезпечити захист інтересів співробітників і гідний рівень їх життя (Додаток Ж). Крім того, зберігається тенденція значного пониження статусу співробітників протипожежної профілактики у зв'язку з наростаючим відставанням розміру їх грошового утримання від рівня оплати праці відповідних за кваліфікацією працівників основних професій залізничного транспорту. Це викликає відтік кваліфікованих спеціалістів і – як результат – ослаблення діяльності підрозділів по протипожежній профілактиці. Слід визнати той факт, що корупція серед співробітників протипожежної профілактики, які виконують наглядові функції у сфері пожежної безпеки, викликана, передусім, незадовільним рівнем матеріального і соціального забезпечення [193].

За останній час прийнято низку нормативних документів, спрямованих на підвищення матеріального забезпечення співробітників по протипожежній профілактиці Укрзалізниці. Насамперед, це Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту та Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 рр., План заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008-2009 рр. Концепції розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на середньостроковий період та до 2020 року¹⁶ [42; 61; 194].

На сьогодні в доволі несприятливій соціально-економічній ситуації

відбувається об'єктивна трансформація цілей, способів правового регулювання соціальної спрямованості потреб конкретної категорії громадян, які виконують обов'язки, пов'язані з реалізацією однієї з найважливіших функцій держави – профілактики у сфері пожежної безпеки. На даний час необхідний глибоко продуманий і обґрунтований план законотворчої діяльності, узгоджений зі всіма гілками влади, міністерствами і відомствами, які реалізують державну політику у сфері соціального захисту співробітників, які здійснюють державний пожежний нагляд та протипожежну профілактику.

Можна виділити декілька пріоритетних напрямів удосконалення державної політики у сфері соціального захисту співробітників служби протипожежної профілактики на залізничному транспорті:

1. Необхідно прийняти Положення про службу у відомчій воєнізованій охороні Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України, де, крім іншого, закріпити соціальні гарантії співробітників відомчої пожежної охорони, які здійснюють протипожежну профілактику залежно від виконуваних ними функцій і ступеня відповідальності (Додаток II).

2. З метою підвищення престижності служби в органах відомчої протипожежної профілактики на залізничному транспорті необхідно підвищити оплату їх праці з можливим посиленням диференціації в оплаті залежно від посад, оскільки забезпечення виконання функцій державних органів вимагає від співробітників різної професійної компетентності, різного рівня відповідальності і, відповідно, оплати.

3. Необхідно створити підрозділ у складі Державного департаменту пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, який займався б дослідженням проблем соціального захисту співробітників системи пожежної безпеки не залежно від відомчого підпорядкування. Сьогодні зусилля органів державної влади у цьому напрямі недостатньо ефективні. Причин багато, але головна з них – немає досить кваліфікованих і

підготовлених кадрів для цієї роботи. Необхідно поставити питання про створення системи підготовки кадрів для соціальної роботи. Наприклад, для служби протипожежної профілактики на залізничному транспорті це може бути зроблено на базі Львівського державного університету безпеки життєдіяльності Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи при Національному університеті „Львівська політехніка”.

Пріоритетними можуть стати законодавчі ініціативи щодо визначення державних і соціальних нормативів якості життя співробітників органів по протипожежній профілактиці.

Якщо говорити про соціальний захист різних професійних груп, не можна не враховувати, що в умовах ринкової економіки держава стає покупцем робочої сили, і в цій ролі вона зацікавлена в тому, щоб цей „товар” був „хорошої якості”. Але в тому ж зацікавлені й інші покупці. Конкуренція між ними за сприятливих обставин почне робити свою справу. Ціна кваліфікованої робочої сили зростатиме, поки не встановиться рівність між попитом і пропозицією на вказану категорію фахівців. Так, наприклад, як тільки були створені умови для приватної охоронної діяльності, значна частина співробітників органів внутрішніх справ вважала за краще зайнятися нею, залишивши державну службу. У людей з’явився вибір. Можна передбачити, що з розвитком системи приватної пожежної охорони, можливість створення якої вже передбачена, наприклад, у Росії [195], а також із розвитком нових форм державного пожежного нагляду та протипожежної профілактики значна частина співробітників відомчої служби пожежної безпеки, у тому числі співробітників наглядових підрозділів, віддасть перевагу роботі у нових недержавних структурах.

Вважаємо, що поява альтернативи державному, в тому числі відомчому, пожежному нагляду розширить можливості для професіоналів і підвищить конкуренцію як серед відповідних працедавців у боротьбі за них, так і між співробітниками за право працювати для того, хто краще платить. У цьому

випадку вирішення проблеми соціального захисту співробітників служби протипожежної профілактики перейде з площини розподільчих маніпуляцій у пошук шляхів подолання суперечності між необхідністю і можливістю гідним чином оплатити кваліфіковану працю фахівця.

Ще однією важливою умовою підвищення ефективності державного пожежного нагляду, на нашу думку, є встановлення в законодавстві адекватної відповідальності посадових осіб, уповноважених здійснювати відомчу протипожежну профілактику.

Відповідно до Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [77] відповідальність органів державного контролю (нагляду) і їх посадових осіб при проведенні державного контролю (нагляду) за порушення законодавства України є одним з основних принципів захисту прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців при проведенні державного контролю (нагляду).

Посадові особи воєнізованої охорони Укрзалізниці, які здійснюють пожежно-профілактичну роботу, несуть установлену законодавством відповідальність за невиконання покладених на них обов’язків і неправильне використання наданих їм прав [124].

За неналежне виконання своїх функцій і службових обов’язків при проведенні заходів щодо контролю, а також за здійснення протиправних дій (бездіяльність) посадові особи органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та іншої відповідальності, згідно із законодавством України. Крім того, Закон зобов’язав органи державного контролю (нагляду) повідомити юридичну особу і (або) індивідуального підприємця, права і законні інтереси яких порушені, про заходи, вжиті щодо посадових осіб, винних у порушенні законодавства України. У Конституції України (ст. 56) закріплено положення, відповідно до якого кожен має право на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб [50]. Порівняно

зі ст. 56 Конституції у Цивільному кодексі України розширено коло потерпілих, які мають право на відшкодування шкоди заподіяної діями (бездіяльністю) державних органів, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб: це не лише фізичні, а й юридичні особи (ст. 2 Цивільного кодексу України) [196].

Крім того, органи виконавчої влади несуть відповідальність і за спричинення моральної шкоди фізичній особі. У випадку, якщо посадова особа органу виконавчої влади або сам орган своїми діями заподіяли моральну шкоду фізичній або юридичній особі, то відповідно до ст. 23 Цивільного кодексу України суд може покласти на порушника обов'язок грошової компенсації вказаної шкоди. При визначенні розмірів компенсації моральної шкоди суд бере до уваги ступінь провини порушника й інші обставини.

Посадові особи протипожежної профілактики відомчої воєнізованої охорони на залізничному транспорті можуть нести і кримінальну відповідальність, згідно з діючим кримінальним законодавством України. Посадові особи органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті притягуються до кримінальної відповідальності за злочини у сфері службової діяльності [197], під якими розуміють суспільну небезпечну дію або бездіяльність, що здійснюється представником виконавчої влади або посадовою особою через займане ними службове становище, всупереч інтересам служби і що робить замах на нормальну діяльність державної влади. Склади злочинів у сфері службової діяльності містяться у ст.ст. 364-368 Кримінального кодексу України [198].

Що стосується адміністративної відповідальності посадових осіб служби протипожежної профілактики відомчої воєнізованої охорони на залізничному транспорті, то така відповідальність за адміністративні правопорушення встановлена у ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [199; 200, с. 13].

Як бачимо, законодавство передбачає різні види юридичної відповідальності за незаконні дії посадових осіб при проведенні

протипожежної профілактики – дисциплінарну [201], кримінальну, адміністративну, цивільно-правову. Це, безумовно, є стримуючим чинником на шляху зловживань з боку посадових осіб, у тому числі при здійсненні наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки.

У літературі були спроби аналізу причин поширення корупції у сфері виконавчої влади. Наголошується, що одним із чинників поширення корупції є складність її структури, наявність безліч формалізованих, бюрократичних процедур, які породжують самі службовці, відсутність належного зовнішнього і внутрішньоорганізаційного контролю за діяльністю виконавчої влади [202, с. 180-181]. Ситуація посилюється ще і тим, що відсутній комплексний облік і контроль службової діяльності інспекторів по протипожежній профілактиці, чіткий розподіл компетенції. Трапляється дублювання і поєднання функціональних обов'язків, а наслідок цього – надмірна повільність, тяганина, пов'язана як з організаційними недоліками, так і низькою професійною компетенцією окремих інспекторів, що вимагає внесення змін до Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту (Додаток К).

Корупцію у сфері виконавчої влади породжує велика кількість заборон, дозвільних процедур і відсутність належного механізму й ефективної правової основи захисту прав і законних інтересів громадян, залучених у сферу діяльності виконавчої влади [203].

До організаційних чинників корупції слід віднести незбалансованість прав і відповідальності державних службовців, нестабільність службового становища, значне поширення необґрунтованого адміністративного розсуду, явна невідповідність потенційних можливостей, перерозподіл власності і низьке грошове утримання державних службовців. Хоча інспектори по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті не належать до категорії державних службовців, наведені в Указі Президента України „Про Концепцію подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності” [203] причини корупційних дій повністю відображають стан справ у цій сфері.

Вважаємо, що серед багатьох чинників, які впливають на стан корупції,

основними є недосконалість законодавчої бази. За чинним кримінальним законодавством, довести факт хабара не просто, до того ж, є лазівки для обходу кримінального закону. Адміністративна відповідальність за хабар відсутня, існує тільки відповідальність за самоуправство, тобто самовільне, всупереч встановленому законом або іншим нормативним правовим актом порядку здійснення свого дійсного або передбачуваного права, якщо це не завдає суттєвої шкоди громадянам або юридичним особам [204, с. 103-104].

Можливо, одним із варіантів вирішення цієї проблеми, могло би стати ухвалення Положення про службу в органах воєнізованої охорони на залізничному транспорті, про яке ми згадували вище, і передбачені там норми про відповідальність посадових осіб протипожежної профілактики, які мають бути розроблені з урахуванням специфіки здійснюваної діяльності (Додаток И).

Моніторинг результатів діяльності посадових осіб протипожежної профілактики і стану пожежної безпеки на об'єктах Державної адміністрації залізничного транспорту України значно впливає на більшість згаданих вище проблем. На наш погляд, статистична модель опису діяльності протипожежної профілактики не відповідає сучасним тенденціям до цілісного функціонування відомчої пожежної охорони держави у вирішенні внутрішніх і зовнішніх завдань.

Ефективність управлінських рішень у сфері здійснення державного (відомчого) пожежного нагляду залежить від повноти й достовірності інформації щодо результатів роботи підрозділів протипожежної профілактики і стану пожежної безпеки на залізницях. Серед цих питань – концепція галузевого розмежування функціональних повноважень, які тяжіють до сфери адміністративного права і є середовищем втручання держави як суб'єкта цих відносин в економічну діяльність відповідно до Закону України „Про управління об'єктами державної власності” [205]. Дослідження структурно-правових проблем в інтеграційному контексті щодо Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) [133] є, на наш погляд, на часі, оскільки

динаміка економічного розвитку України, структура її економіки багато в чому залежить від доцільного співвідношення сфери адміністративно-правового та економічного регулювання, від чого залежить ефективність і перспективність ринкового економічного поступу України та її європейське майбутнє¹⁷ [206, с. 136]. У цьому аспекті важливу роль відіграє зовнішній чинник, тобто вже існує статистична модель (ринкового типу), що з успіхом діє майже у всіх економічно розвинутих країнах світу та враховує основні принципи адміністративно-правових обмежень прав громадян на екологічну інформацію [207, с. 7]. У зв'язку з цим необхідно вдосконалити розвиток статистичної інфраструктури (статистичний облік пожеж і наслідків від них), а також нормативно-правову базу у галузі статистики щодо обліку результатів роботи органів відомчої протипожежної профілактики, взявши за основу стандарти Європейського Союзу. У даному аспекті доцільно доповнити розділ V „Удосконалення статистичної методології, процедури збирання та оброблення статистичної інформації шляхом формування однорідних підсистем державної статистики Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики України на період до 2012 року” [208] положеннями щодо розробки та впровадження програм збору та аналітичної обробки даних – аналогів програми асоціативної моделі даних АМД (Associative Model of Data) [105, с. 182; 209], яка би формувалася під головуванням Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (Додаток Л). Необхідно зазначити, що у Польщі вже діють відповідні навчальні програми, що дає змогу прискорити процес їх впровадження у навчальний процес та практичну діяльність [210, с. 93-94].

Існуючий порядок оцінки діяльності підрозділів по протипожежній профілактиці не відповідає Регламентові Європейського парламенту і Ради

¹⁷ Конвенція про міжнародні залізничні перевезення включає (КОТІФ): Протокол про привілеї та імунітети Міжурядової організації міжнародних залізничних перевезень (ОТІФ), Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення пасажирів і багажу (ЦІВ), Єдині правила до договору про міжнародне залізничне перевезення вантажів (ЦІМ), Регламент міжнародних залізничних перевезень небезпечних вантажів (РІД) (є додатком I до ЦІМ і становить невід'ємну частину КОТІФ), Регламент міжнародних залізничних перевезень контейнерів (РІКо) (є додатком III до ЦІМ і становить невід'ємну частину КОТІФ).

Європи 91/2003/ЄС від 16 грудня 2002 р. „Щодо статистичних даних по залізничному транспорту” [211, с. 116]. На даний час практики позитивно оцінюють збільшення обсягу вживання заходів юридичної відповідальності тим або іншим органом. Тим часом відповідні форми звітності не містять достатньої інформації про суттєві, якісні сторони правозастосовної практики. Більше того, оцінка якості профілактичної діяльності щодо кількості виявлених правопорушень створює спотворену думку про роботу органів відомчої протипожежної служби і її соціальної ролі в суспільстві. На нашу думку, оцінка діяльності підрозділів по протипожежній профілактиці має бути тісно пов'язана з якістю протипожежного захисту об'єктів вантажної та пасажирської інфраструктур залізниці загалом. На даний час вивчається питання щодо використання як критерію оцінки результатів паспортизації об'єктів залізничного транспорту. В основу цієї оцінки можна покласти рівень протипожежного захисту конкретного вокзалу, станції, вантажних і пасажирських вагонів, локомотивів, рівень технологічного контролю за перевезеннями розрядних вантажів [212] (з урахуванням оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту [213]), що повністю мірі відповідає реформуванню в Україні модусу правового регулювання товарних майнових відносин у зв'язку з приєднанням до СОТ і наближеною перспективою переговорів щодо поглибленої зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Усе це необхідно відобразити у змінах до Закону України „Про залізничний транспорт” (Додаток Н).

Водночас постійної уваги вимагають питання вдосконалення контролю діяльності інспекторів по протипожежній профілактиці.

На нашу думку, при оцінці діяльності інспектора, нарівні з його професійними якостями, слід враховувати скарги та заяви посадових осіб і громадян, які надходять унаслідок виконання ними посадових обов'язків [214].

Протипожежна пропаганда і навчання працівників залізничного транспорту, населення також є важливими чинниками, що забезпечують

ефективне здійснення протипожежної профілактики.

Протипожежна пропаганда – цілеспрямоване інформування суспільства про проблеми і шляхи забезпечення пожежної безпеки, здійснюване через засоби масової інформації, за допомогою видання і поширення спеціальної літератури і рекламної продукції, улаштування тематичних виставок, оглядів, конференцій і використання інших, не заборонених законодавством України форм інформування населення.

Система організації протипожежного навчання на залізничному транспорті потребує вдосконалення (Додаток Ж). Ця важлива робота має перебувати під особливою увагою керівництва воєнізованої охорони. Навчання працівників залізниці заходам пожежної безпеки, організація якого покладена на керівництво установ, підприємств та організацій, ведеться до певної міри формально. Доцільно, на наш погляд, організацію навчання здійснювати відповідно до Положення про організацію навчального процесу з функціонального навчання у мережі навчально-методичних установ єдиної системи цивільного захисту [215].

Крім того, необхідно проводити інтенсивнішу роботу в місцях масового перебування людей, вести соціальну рекламу через об'єктові телебачення пасажирської інфраструктури, здійснювати протипожежну пропаганду в інших засобах масової інформації.

Отже, ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті виражається у співвідношенні між цілями, поставленими перед органами відомчої пожежної охорони, і фактично досягнутими результатами. До чинників, що забезпечують ефективність відомчої протипожежної профілактики, можна віднести: кадрове забезпечення підрозділів; науково-методичне і матеріально-технічне забезпечення діяльності співробітників; їх соціальну захищеність; встановлення адекватної відповідальності співробітників, які виконують функції протипожежної профілактики; моніторинг результатів роботи інспекторів і стану пожежної безпеки на залізницях; розвиток протипожежної пропаганди.

Зважаючи на це, можна визначити такі пріоритетні напрями забезпечення ефективності державного пожежного нагляду:

1) поліпшення якості підготовки персоналу, у тому числі правової, за рахунок впровадження сучасної комплексної системи навчання, добору та просування по службі працівників відомчої пожежної охорони, що ґрунтується на поєднанні сучасних психологічних та педагогічних технологіях;

2) організація методичного забезпечення правозастосовної діяльності співробітників підрозділів протипожежної профілактики (для вирішення цієї проблеми доцільно розробити і видати збірки нормативно-правових документів, які детально регламентували би процесуальний порядок правозастосовної діяльності за напрямками протипожежної профілактики);

3) здійснення комплексу заходів, спрямованих на покращення матеріально-технічної бази органів відомчої служби пожежної безпеки на залізничному транспорті;

4) комплексне вирішення проблем соціального захисту співробітників відомчої служби пожежної безпеки (пріоритетним в цьому напрямі може стати ухвалення нового Положення про відомчу воєнізовану охорону Державної адміністрації залізничного транспорту, де, крім іншого, будуть закріплені соціальні гарантії співробітників залежно від функції, яку вони виконують, ступеня відповідальності; підвищення рівня матеріальної забезпеченості);

5) розвиток технічного навчання працівників залізничного транспорту з питань протипожежної профілактики та розширення протипожежної пропаганди;

6) розвиток системи моніторингу стану пожежної безпеки та статистики пожеж, а також оцінки результативності роботи щодо здійснення протипожежної профілактики.

Висновки до розділу 3

1. При підготовці і перепідготовці співробітників відомчої пожежної охорони на залізничному транспорті слід детальніше розглядати питання правового забезпечення діяльності посадових осіб органів протипожежної профілактики. Доцільно, на наш погляд, організацію навчання здійснювати відповідно до Положення про організацію навчального процесу з функціонального навчання у мережі навчально-методичних установ єдиної системи цивільного захисту.

2. Значну частина норм у сфері протипожежної профілактики можна вважати відносно визначеними нормами права, що регулюють якісно неоднорідні суспільні відносини між суб'єктами, оскільки законодавець при прийнятті цих норм не може реально врахувати всі особливості та обставини, які є підставою для такого регулювання. Для вирішення цієї проблеми доцільно розробити і видати збірки нормативно-правових документів, які детально регламентували би процесуальний порядок правозастосовної діяльності за напрямками протипожежної профілактики, а також вжити комплекс заходів, спрямованих на покращення матеріально-технічної бази органів відомчої служби пожежної безпеки Укрзалізниці.

3. Комплексним вирішенням проблем соціального захисту співробітників може стати ухвалення нового Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, де, крім усього іншого, будуть закріплені соціальні гарантії співробітників залежно від функції, яку вони виконують, ступеня відповідальності, рівня матеріальної забезпеченості.

4. У зв'язку з необхідністю вдосконалення статистичної інфраструктури (статистичний облік пожеж і наслідків від них), а також нормативно-правової бази у галузі статистики щодо обліку результатів роботи органів відомчої протипожежної профілактики Укрзалізниці доцільно розробити і впровадити програми збору та аналітичної обробки даних, взявши за основу стандарти Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в удосконаленні адміністративно-правових засад діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті України. Зазначене завдання було виконано через з'ясування адміністративно-правових засад забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці Державної адміністрації залізничного транспорту України. Основні результати дослідження можна викласти у таких висновках:

1. Досліджено історіографію розвитку органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті. Виникнення і розвиток пожежної профілактики на залізничному транспорті нерозривно пов'язані з розвитком технологій перевезень, організацією і становленням пожежної охорони в Україні. Особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій у сфері пожежної безпеки на об'єктах залізничного транспорту зумовлюють створення та розвиток спеціальних підрозділів у системі Державної адміністрації залізничного транспорту України – органів по протипожежній профілактиці як основного суб'єкта системи забезпечення пожежної безпеки.

Вивчення історичного досвіду дозволить використати всі позитивні моменти щодо вдосконалення форм і методів діяльності цих органів у сучасних умовах.

2. Розкрито призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та правовідносини, що виникають під час здійснення протипожежної профілактики, які наділені низкою специфічних властивостей, що визначають їхню видову відмінність. Вони виникають виключно на основі норм права; зумовлюють зв'язок між його суб'єктами, який виникає через їхні суб'єктивні юридичні права і обов'язки. Відповідно, цей зв'язок має індивідуальний, конкретно визначений характер і підтримується

(гарантується) примусовою силою держави. Водночас ці відносини мають особливості, що властиві адміністративним правовідносинам, а також підкреслюють їхню специфіку і виокремлюють їх серед інших правовідносин. Тобто вони: а) виникають у результаті правового регулювання відносин під час здійснення органами державної влади публічно-владних повноважень і є їх правовою формою; б) опосередковують процеси, пов'язані з участю держави у протипожежній профілактиці, що характеризує ці відносини як різновид державно-управлінських; в) наділені особливістю суб'єктивного складу правовідносин, що пов'язана з обов'язковою участю держави як неодмінного учасника цих відносин; г) відзначаються державно-владним характером, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників; д) можуть виникати з ініціативи будь-якої зі сторін (органу протипожежної профілактики та суб'єкта господарювання) як незалежно від згоди або бажання другої сторони, так і за умови погодження взаємовідносин сторін.

3. Охарактеризовано чинне законодавство з питань протипожежної профілактики на залізничному транспорті, яке ґрунтується на Конституції України і включає Закон України „Про пожежну безпеку” та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання пожежної безпеки. Стан нормативної бази у сфері пожежної безпеки суттєво впливає на ефективність протипожежної профілактики. Сьогодні основні вимоги пожежної безпеки розсосереджені у величезному масиві нормативно-технічних документів. Важливим завданням у сфері адміністративно-правового регулювання пожежної безпеки на залізничному транспорті є розробка, ухвалення і введення в дію технічних регламентів, що дозволить упорядкувати і систематизувати нормативні документи у сфері пожежної безпеки та перейти від концепції абсолютної безпеки до концепції допустимого ризику. Порухення вимог пожежної безпеки, які можуть створити загрозу виникнення пожежі і безпеці людей, не видокремлені у загальному масиві норм. У зв'язку з цим доцільно виділити норми, порушення яких створює реальну загрозу

виникнення пожежі, або вказати ознаки, що дозволяють визначити рівень реальної загрози виникнення пожежі і небезпеки для людей, і законодавчо закріпити їх.

4. Визначено мету протипожежної профілактики на залізничному транспорті, яка полягає у забезпеченні стану пожежної безпеки, що відповідає вимогам нормативних документів у сфері пожежної безпеки як складової частини техногенної безпеки та відповідає контрольній процедурі, яка його визначає.

Основними завданнями адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики є здійснення контролю за дотриманням протипожежних вимог, запобігання пожежам і нещасним випадкам на них, гасіння пожеж, порятунок людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійних лих на підприємствах Укрзалізниці.

До загальносистемних принципів, притаманних системі адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті України, можна віднести: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; соціальну спрямованість; оптимізацію регулювання; комплексність; керованість; контрольованість; гласність. Раціональне та дієве застосування принципів адміністративно-правового регулювання пожежної профілактики гарантує досягнення узгодженості, цілеспрямованості, надійного зв'язку між підсистемами пожежної безпеки загалом і протипожежної профілактики на залізничному транспорті зокрема.

Зміст адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті проявляється через функції, що реалізуються у процесі виконання органами залізничного транспорту завдань щодо забезпечення пожежної безпеки.

5. Розкрито систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті. Під системою органів по протипожежній профілактиці необхідно розуміти сукупність органів виконавчої влади, які мають повноваження щодо здійснення

комплексу організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людей, запобігання пожежі, обмеження її поширення, а також створення умов для успішного гасіння пожежі.

У систему органів виконавчої влади, що володіють повноваженнями щодо здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті, входять: Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державний департамент пожежної безпеки МНС України, Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці, громадські формування. Основним суб'єктом здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті в Україні у всіх його напрямках є Управління воєнізованої охорони, у структурі якого знаходиться більшість спеціально створених для цього підрозділів.

6. Розглянуто форми та методи адміністративно-правової діяльності органів по протипожежній профілактиці. Формами здійснення протипожежної профілактики є способи реалізації наглядових функцій протипожежними підрозділами залізничного транспорту України.

Форми і методи здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті створюють організаційну основу безперервної взаємодії наглядових органів відомчої воєнізованої охорони і піднаглядних об'єктів, дозволяють отримувати необхідну інформацію про стан об'єктів нагляду і приймати адекватні рішення.

Формами здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті на даний час є: перевірки організації діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки; пожежно-технічні обстеження за дотриманням вимог пожежної безпеки: дозволи або узгодження; попередня підготовка матеріалів до ліцензування; діяльність щодо підтвердження відповідності у сфері пожежної безпеки. Рішення про надання, припинення і переоформлення ліцензій щодо діяльності у сфері пожежної безпеки на залізничному транспорті повинні прийматися на рівні Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці.

Основними формами здійснення протипожежної профілактики на залізничному транспорті можуть стати: забезпечення пожежної безпеки через систему пожежного аудиту; обов'язкове пожежне страхування; добровільне декларування об'єктів нагляду. Нові форми здійснення протипожежної профілактики мають бути спрямовані, передусім, на зняття бар'єрів на шляху до розвитку підприємницької активності; удосконалення цивільно-правових відносин між органами відомчої пожежної служби і організаціями та громадянами; заміну відомчого пожежного нагляду в тих сферах, де він малоефективний. Вказані форми протипожежної профілактики повинні існувати паралельно з державним пожежним наглядом, а не замінити його.

7. Держава, встановлюючи обов'язкові вимоги у сфері пожежної безпеки здійснює контроль (нагляд) за їх виконанням через органи протипожежної профілактики. Під час наглядової діяльності використовують, насамперед, адміністративний метод.

Економічний метод можна використовувати при здійсненні державного нагляду у сфері пожежної безпеки у поєднанні з адміністративним методом.

Ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті виражається у співвідношенні між цілями, поставленими перед органами відомчої пожежної охорони, і фактично досягнутими результатами. До чинників, що забезпечують ефективність протипожежної профілактики, можна віднести: а) поліпшення якості правової підготовки персоналу; б) організацію методичного забезпечення правозастосовної діяльності співробітників підрозділів протипожежної профілактики; в) здійснення комплексу заходів, спрямованих на покращання матеріально-технічної бази органів по протипожежній профілактиці Укрзалізниці; г) комплексне вирішення проблем соціального захисту співробітників; д) розвиток технічного навчання працівників залізничного транспорту з питань протипожежної профілактики та розширення протипожежної пропаганди; ж) удосконалення системи моніторингу стану пожежної безпеки та статистики пожеж, а також оцінки результативності роботи щодо здійснення протипожежної профілактики.

Оцінка діяльності органів по протипожежній профілактиці має бути тісно пов'язані зі ступенем протипожежного захисту об'єктів вантажної та пасажирської інфраструктур залізниці загалом.

8. Враховуючи потребу вдосконалення організації діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, запропонуємо внести доповнення:

а) до ст. 188-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення „Невиконання приписів і постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду” щодо повноважень органів по протипожежній профілактиці (Додаток А);

б) до ст. 7 Закону України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР „Про страхування”, що дасть можливість удосконалити порядок страхування об'єктів із високим та середнім ступенем прийнятного ризику щодо пожежної безпеки (Додаток Е);

в) до ст.ст. 12, 15 Закону України від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР „Про залізничний транспорт” щодо вдосконалення організації діяльності підрозділів по протипожежній профілактиці відомчої воєнізованої охорони Укрзалізниці (Додаток Н);

г) до Переліку порушень дисципліни, наслідки яких загрожують безпеці руху поїздів, життю і здоров'ю громадян, а також категорій працівників, до яких застосовується Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 стосовно відповідальності інспекторів по протипожежній профілактиці (Додаток Л);

г) до п. 2 Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики України на період до 2012 р., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 1413-р., що дасть можливість наблизити національну нормативно-правову базу у сфері статистики до вимог Європейського Союзу (Додаток М);

д) до розділу 3.2. Концепції Загальнодержавної цільової програми

розвитку цивільного захисту на 2009-2013 рр., схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1156-р щодо обов'язкового страхування потенційно ризикових об'єктів (Додаток Д);

е) до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2006 р. № 337 „Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті” щодо впровадження інформаційних технологій для обліку порушень правил пожежної безпеки (Додаток И);

є) до п. 3.6.32. Рекомендацій щодо вживання термінів та визначень з безпеки руху поїздів, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 3 червня 2004 р. № 464 щодо визначення терміна „протипожежна профілактика” (Додаток З);

ж) до п.п. 1.9.2, 1.9.3 ст. 1.9 та ст. 2.7 Настанови з організації та проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті, затвердженої наказом Державної адміністрації залізничного транспорту України від 18 вересня 2008 р. № 196-Ц щодо підвищення ефективності діяльності служби протипожежної профілактики (Додатки Б, В).

9. За результатами дисертаційного дослідження підготовлено проекти:

- Положення про проходження служби начальницьким складом відомчої воєнізованої охорони Міністерства транспорту та зв'язку України (Додаток К);
- Інформаційної картки про адміністративне правопорушення щодо пожежної безпеки на залізничному транспорті (Додаток И).

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст.1122)

Доповнити та викласти статтю 188-8 „Невиконання приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду” в такій редакції:

Невиконання приписів і постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду та **відомчої протипожежної профілактики** або створення перешкод для їх діяльності – тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Настанови з організації та проведення пожежно-профілактичної
роботи на залізничному транспорті**

Внести зміни та доповнення до статті 1.9. „Пожежна охорона Укрзалізниці відповідно до покладених на неї обов’язків”.

Пункт 1.9.2. викласти у такій редакції:

Здійснює контроль за відповідністю проектної документації на будівництво і реконструкцію об’єктів залізничного транспорту вимогам норм проектування та їх виконанням під час будівництва (реконструкції) у межах своєї компетенції, співпрацюючи з **місцевими органами самоврядування**¹⁸ і територіальними органами Державного пожежного нагляду.

Пункт 1.9.3. викласти у такій редакції:

Розглядає технічні завдання, вимоги, умови та проекти ДСТУ та інших нормативних актів на будівництво, реконструкцію і модернізацію локомотивів, дизель-поїздів, електропоїздів, пасажирських, вантажних вагонів і контейнерів, колійних машин та інших транспортних і технічних засобів, ДСТУ на тару, а також умови і правила перевезення вантажів, інструкції (правила) з проведення робіт щодо виконання заходів пожежної безпеки. За результатами розгляду робить обґрунтовані висновки (погодження) на вказану документацію. **Забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію державної політики з надання, припинення і переоформлення ліцензій на проведення робіт щодо надання послуг у сфері пожежної безпеки на об’єктах державної адміністрації залізничного транспорту в порядку, встановленому Державним департаментом пожежної безпеки МНС України.**

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 18 вересня 2008 р. № 520-VI.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Настанови з організації та проведення пожежно-профілактичної
роботи на залізничному транспорті**

Доповнити пункт 2.7 та викласти його у такій редакції:

2.7. У першій частині річного плану поряд з основними завданнями на період, що планується, наводиться короткий аналіз оперативної обстановки на залізниці, дирекції залізничних перевезень.

У другій частині плануються конкретні заходи, які слід виконувати з метою попередження пожеж, поліпшення організації гасіння пожеж, забезпечення пожежної безпеки об'єктів і рухомого складу залізничного транспорту, здійснення протипожежної профілактики та контролю за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям, профілактики травматизму невиробничого характеру, готовності органів управління та сил реагування до проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайної ситуації, техногенної небезпеки на потенційно небезпечних об'єктах.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку
цивільного захисту на 2009-2013 роки**

Доповнити розділ 3.2. та викласти його у такій редакції:

На другому етапі (2011-2013 роки):

розробляються умови ліцензування обов'язкового страхування потенційно ризикових об'єктів відповідно до Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності щодо пожежної безпеки, розміри страхових сум і максимальні розміри страхових тарифів або методика актуарних розрахунків.

далі за текстом.

Пропозиції
щодо змін і доповнень
до Закону України „Про страхування”

Стаття 7. Види обов’язкового страхування

Доповнити та викласти у такій редакції частину 14:

14) страхування цивільної відповідальності суб’єктів господарювання з **високим і середнім ступенем прийняттого ризику щодо пожежної безпеки за шкоду, яку може бути заподіяно пожежами та аваріями на об’єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об’єкти й об’єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру.**

Результати

анкетування працівників протипожежної профілактики відокремленого підрозділу „Служба воєнізованої охорони” Державного територіально-галузевого об’єднання „Львівська залізниця”

Під час анкетування працівників воєнізованої охорони, які мають, відповідно до функціональних обов’язків, відношення до протипожежної профілактики на Львівській залізниці, було опитано 250 респондентів (250 взято за 100 відсотків).

Зведення щодо респондентів – у відсотках.

З них: керівництво служби, загонів, стрілецько-пожежних команд, пожежних поїздів – 31,2 %; підлеглий старший і середній склад – 68,8 %.

Стаж роботи в пожежній охороні:

- до 3 років – 8,8 %;
- від 3 до 15 років – 62,4 %;
- понад 15 років – 28,8 %.

Основні положення анкети:

1. Як впливає на діяльність воєнізованої охорони, у тому числі щодо особового складу протипожежної профілактики, відсутність Положення про службу у відомчій воєнізованій охороні?

- а) позитивно – 16 %;
- б) негативно – 40,8 %;
- в) важко відповісти – 43,2 %.

2. Як, на Вашу думку, організована взаємодія органів протипожежної профілактики на залізничному транспорті із територіальними органами Державного пожежного нагляду:

- а) задовільно – 82,4 %;
- б) незадовільно – 14,4 %;
- в) важко відповісти – 3,2 %.

3. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва територіальних органів Державного пожежного нагляду – 6,4 %;
- відсутність ініціативи з боку керівництва відомчих підрозділів протипожежної профілактики – 1,6 %;
- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників територіальних органів Державного пожежного нагляду – 4 %;
- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників протипожежної профілактики на залізничному транспорті – 3,2 %;
- відсутність правової бази – 1,6 %.

4. Чи вважаєте Ви, що Ваш рівень юридичних знань достатній для успішного виконання завдань з протипожежної профілактики на об'єктах залізничного транспорту?

- а) так – 36 %;
- б) ні – 46,8 %;
- в) важко відповісти – 7,2 %.

5. На Вашу думку, оцінка діяльності підрозділів протипожежної профілактики повинна мати тісний зв'язок зі ступенем протипожежного захисту об'єктів вантажної та пасажирської інфраструктур залізниці чи відповідати іншим критеріям?

- а) так – 78,4 %;
- б) ні – 11,2 %;
- в) важко відповісти – 7,2 %.

6. Як, на Вашу думку, організована взаємодія підрозділів протипожежної профілактики на залізничному транспорті із громадськими формуваннями:

- а) задовільно – 62,8 %;
- б) незадовільно – 26,6 %;
- в) важко відповісти – 10,6 %.

7. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва підрозділів – 1,6 %;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників відомчої протипожежної профілактики на залізничному транспорті – 2,4 %;

- відсутність зацікавленості у взаємодії членів громадських формувань – 20 %;

- відсутність матеріального стимулювання – 7,2 %.

8. Як впливає на стан пожежної безпеки зменшення кількості громадських формувань або їхнє розформування?

а) негативно – 71,4 %;

б) позитивно – 4,6 %;

в) важко відповісти – 24 %.

9. Як, на Вашу думку, реалізуються заходи, спрямовані на покращання матеріально-технічної бази органів пожежної охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України?

а) задовільно – 61,8 %;

б) незадовільно – 30,7 %;

в) важко відповісти – 7,5 %.

10. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва пожежної охорони на залізничному транспорті – 0,8 %;

- відсутність ініціативи з боку керівництва відокремленого підрозділу „Служба воєнізованої охорони” – 4 %;

- відсутність зацікавленості у співробітників пожежної охорони на залізничному транспорті – 0 %;

- відсутність відомчої спеціальної програми покращення матеріально-технічного забезпечення діяльності пожежної охорони зацікавленості – 83,2 %;

- причини невідомі – 12,4 %.

11. Як впливає на ефективність протипожежної профілактики комплексне вирішення проблем соціального захисту співробітників воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України?

- а) позитивно – 56,2 %;
- б) негативно – 0 %;
- в) важко відповісти – 37,8 %.

12. Як, на Вашу думку, впливає розвиток системи моніторингу стану пожежної безпеки та статистики пожеж, а також оцінки результативності роботи щодо здійснення протипожежної профілактики на ефективність протипожежної профілактики на залізничному транспорті України?

- а) позитивно – 73,4 %,
- б) не впливає – 13,6 %;
- в) важко відповісти – 13 %.

13. Як, на Вашу думку організовано технічне навчання працівників залізничного транспорту з питань протипожежної профілактики та протипожежна пропаганда?

- а) задовільно – 41,6 %;
- б) незадовільно – 47,2 %;
- в) важко відповісти – 11,2 %.

14. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність правової регламентації – 42,4 %;
- відсутність ініціативи з боку керівництва підрозділів протипожежної профілактики – 1,6 %;
- відсутність ініціативи з боку керівників підприємств, установ і організацій залізничного транспорту – 54 %;
- відсутність особистих контактів між керівниками підрозділів протипожежної профілактики та підприємств, установ Державного територіально-галузевого об'єднання „Львівська залізниця” – 0,8 %.

15. Чи доцільно покращити якість правової підготовки персоналу протипожежної профілактики у профільному навчальному закладі державної адміністрації залізничного транспорту України? (відповідь надають працівники, які проходили навчання у навчальному закладі)

- а) так – 70,4 %;

- б) ні – 23,2 %;
- в) важко відповісти – 6,4 %.

16. Як, на Вашу думку, вплине на стан протипожежної профілактики об'єктів залізничного транспорту посилення адміністративних методів впливу?

- а) позитивно – 21,8 %;
- б) негативно – 62,4 %;
- в) важко відповісти – 15,6 %.

17. Чи доцільно при здійсненні наглядової діяльності відомчої служби протипожежної профілактики Державної адміністрації залізничного транспорту України використовувати економічні методи впливу з метою підвищення рівня пожежної безпеки?

- а) так – 46 %;
- б) ні – 42 %;
- в) важко відповісти – 12 %.

Примітка:

1. У пункті 3 сума відповідей дорівнює показникові б. пункту 2.
2. У пункті 7 сума відповідей дорівнює показникові б. пункту 6.

Результати

анкетування співробітників територіальних органів Державного пожежного нагляду Головних управлінь Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи в областях західного регіону держави

Зведення щодо респондентів – у відсотках.

Взяли участь 125 осіб – узято за 100 %.

З них: керівництво відділу, відділення, сектору, служби – 12,6 %; підлеглий старший і середній склад – 87,4 %.

Стаж роботи в органах пожежної охорони:

- до 3 років – 26,2 %;

- від 3 до 15 років – 61,9 %;

- понад 15 років – 11,9 %.

Основні положення анкети:

1. Чи доводилося Вам брати участь у заходах, проведених відомчою службою протипожежної профілактики на залізничному транспорті?

а) так – 34,76 %;

б) ні – 60,5 %;

в) важко відповісти – 4,74 %.

2. Якщо „так”, то в яких:

- рейди – 11,06 %;

- спільне відпрацьовування об'єктів - 15,8 %;

- проведення типових заходів - 4,74 %;

- розробка спільних планів - 3,16 %.

3. Чи вважаєте Ви необхідним здійснювати разом з органами протипожежної профілактики на залізничному транспорті відпрацьовування об'єктів на суміжних територіях?

а) так – 84,53 %;

б) ні – 5,57 %;

в) важко відповісти – 9,9 %.

4. Якщо „так”, то тому, що це:

- дозволяє підвищити якість відпрацьовування об'єктів – 26,86 %;

- позитивно впливає на стан оперативної обстановки на прилеглих територіях – 34,76 %;

- дозволяє знизити кількість задіяного особового складу – 15,8 %;

- позитивно впливає на виконання поставлених службових завдань – 19 %.

5. Як, на Вашу думку, організована взаємодія територіальних підрозділів державного пожежного нагляду із відомчою службою протипожежної профілактики на залізничному транспорті:

а) задовільно – 34,76 %;

б) незадовільно – 37,13 %;

в) важко відповісти – 28,11 %.

6. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва територіальних огнів Державного пожежного нагляду – 7,11 %

- відсутність ініціативи з боку керівництва підрозділів протипожежної профілактики на залізничному транспорті – 11,85 %;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників територіальних органів Державного пожежного нагляду – 7,11 %;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників підрозділів протипожежної профілактики на залізничному транспорті – 6,32 %;

- великий обсяг роботи на території, що обслуговується – 16,58 %;

- відсутність правової бази – 50,16 %.

7. Чи доцільно вдосконалювати нормативно-методичне забезпечення діяльності відомчої пожежної охорони Міністерства транспорту та зв'язку України?

а) так – 38,48 %;

б) ні – 31,5 %;

в) важко відповісти – 30,02 %.

8. На Вашу думку, чи необхідно вдосконалювати нормативно-правову базу у галузі статистики щодо обліку результатів роботи органів відомчої протипожежної профілактики України, яку би формувало Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи?

- а) так – 66,03 %;
- б) ні – 11,06 %;
- в) важко відповісти – 22,91 %.

9. Чи доцільне забезпечення пожежної безпеки через систему протипожежної профілактики на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктур залізничного транспорту, що включає: пожежний аудит; обов'язкове пожежне страхування; добровільне декларування об'єктів протипожежної профілактики (при впроваджені нормативно-правового регулювання)?

- а) так – 60,7 %;
- б) ні – 34,7 %;
- в) важко відповісти – 4,6 %.

10. Якщо „так”, то відповідні документи повинні надавати:

- а) Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України – 25,5 %;
- б) органи Державного пожежного нагляду – 74,5 %.

11. За якими критеріями, на Вашу думку, повинна здійснюватися оцінка діяльності підрозділів протипожежної профілактики Адміністрації залізничного транспорту України щодо ступеня протипожежного захисту об'єктів вантажної та пасажирської інфраструктур залізниці?

- а) відомчими критеріями – 41,1 %;
- б) загальними критеріями – 43,5 %.
- в) важко відповісти – 15,4 %.

Примітка:

1. У пункті 2 сума відповідей дорівнює показникові а. пункту 1.

2. У пункті 4 сума відповідей дорівнює показникові а. пункту 3.

3. Розподіл респондентів – співробітників Головних управлінь Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи по областях:

- Львівська – 29 (Львівська дирекція залізничних перевезень Державного територіально-галузевого об'єднання „Львівська залізниця”);

- Тернопільська – 14 (Тернопільська дирекція залізничних перевезень Державного територіально-галузевого об'єднання „Тернопільська залізниця”);

- Рівненська – 19 (Рівненська дирекція залізничних перевезень Державного територіально-галузевого об'єднання „Рівненська залізниця”);

- Волинська – 16;

- Івано-Франківська – 17 (Івано-Франківська дирекція залізничних перевезень Державного територіально-галузевого об'єднання „Львівська залізниця”);

Чернівецька – 13;

Закарпатська – 17 (Ужгородська дирекція залізничних перевезень Державного територіально-галузевого об'єднання „Львівська залізниця”).

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
наказу Міністерства транспорту України від 3 червня 2004 р. № 464
„Про затвердження Рекомендацій щодо вживання термінів та визначень з
безпеки руху поїздів”**

Пункт 3.6.32. розділу 3.6. „Пожежна безпека” викласти у новій редакції:

3.6.32. Протипожежна профілактика.

Протипожежна профілактика – це вид управлінської діяльності уповноважених посадових осіб державних і відомчих органів, добровільних формувань, яка полягає у забезпеченні пожежної безпеки, що включає комплекс організаційних і технічних заходів щодо спостереження і перевірки дотримання вимог пожежної безпеки органами виконавчої влади всіх рівнів, органами місцевого самоврядування, організаціями, посадовими особами, підприємцями і громадянами, спрямованих на забезпечення безпеки людей, запобігання пожежі, обмеження її поширення, а також створення умов для успішного гасіння пожежі.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Наказу Міністерства транспорту та зв'язку України
від 12 квітня 2006 р. № 337
„Про затвердження Порядку оформлення матеріалів
про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті”**

Доповнити пункт 1 Наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2006 р. № 337 „Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті” та викласти у такій редакції:

1. Затвердити Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті (далі – Порядок) та **Інформаційну картку про адміністративне правопорушення (далі – Інформаційна картка), що додаються.**

Доповнити розділ 4 Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті статтею 4.7 у такій редакції:

4.7. Інформаційну картку про адміністративне правопорушення заповнює працівник воєнізованої охорони, який склав протокол про адміністративне правопорушення і здає її відповідальному для подальшої обробки відповідно до порядку, визначеного наказом Державного територіально-галузевого об'єднання. При заповненні інформаційної картки відповіді на поставлені запитання мають точно відповідати наявним матеріалам і чітко відображати суть складеного протоколу.

Додаток № 8 до Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті

**Інформаційна картка
про адміністративне правопорушення**

- | | |
|---------------------|-----|
| 01. Район, місто: | 01. |
| 02. Дата складання: | 02. |
| 03. Протокол №: | 03. |

протокол склад

- | | |
|--|-----|
| 04. Прізвище: | 04. |
| 05. Підрозділ: | 05. |
| 06. Посада (інспектор – 01; ст. інспектор – 02;
інженер – 03; ст. інженер – 04; заст. начальника – 05;
начальник – 06; члени ДПД – 07, інші – 08): | 06. |

відомості про правопорушення

- | | |
|-------------------------------------|-----|
| 07. Стаття КУпАП (стаття, частина): | 07. |
| 08. Дата вчинення правопорушення: | 08. |

відомості про правопорушника

- | | |
|---------------------------------------|-----|
| 09. Прізвище: | 09. |
| 10. Ім'я: | 10. |
| 11. По батькові: | 11. |
| 12. Дата народження: | 12. |
| 13. Назва об'єкта: | 13. |
| 14. Назва посади: | 14. |
| 15. Посадова особа (так – 1, ні – 2): | 15. |

протокол розглянуто і направлено

16. Протокол розглянув (начальник відділу Управління воєнізованої охорони та його заступник, начальники служби воєнізованої охорони залізниць та їх заступники – 01; начальники відділів (загонів, команд, пожежних поїздів) та їх заступники – 02;

- старші інструктори та інструктори по протипожежній профілактиці – 03, начальники відділень (караулів) команд, пожежних поїздів воєнізованої охорони залізниць – 04) 16.
17. Прізвище: 17.
18. Протокол направлено (не направлявся – 1, органів попереднього слідства – 2, до суду – 3, адміністративній комісії (виконавчий комітет) – 4) 18.

рішення у справі

19. Прийнято рішення (накладено штраф за ст. 120 – 01, за ст. 175, 175-1 – 02, за ст. 188-8 – 03, винесено письмове попередження – 04, звільнити від відповідальності за ст. 21 – 05, звільнити від відповідальності за ст. 22 – 06, припинити провадження за ст. 247 – 07): 19.
20. Дата прийняття рішення: 20.
21. Номер постанови: 21.
22. Накладено штраф на суму (грн. коп.): 22.
23. Дата утримання: 23.
24. Дата направлення для примусового стягнення: 24.
25. Дата утримання: 25.

скарги, протести, рішення

26. Надійшла скарга (ні – 1, так – 2): 26.
27. Скарга підтвердилась (ні – 1, так – 2): 27.
28. Скасовано судом (ні – 1, так – 2): 28.
29. Надійшов протест прокурора (ні – 1, так – 2): 29.

Картку заповнив:

(прізвище та ініціали)

Дата

(підпис)

Начальник підрозділу

(прізвище та ініціали)

Дата

(підпис)

Положення
про проходження служби начальницьким складом відомчої воєнізованої
охорони Міністерства транспорту та зв'язку України¹⁹
(проект)

1. Це Положення визначає порядок проходження служби особами начальницького складу відомчої воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України, їх права і обов'язки.

2. До начальницького складу відомчої воєнізованої охорони належать особи, які перебувають на посадах воєнізованого складу. Перелік посад, які належать до воєнізованого складу, затверджує Державна адміністрація залізничного транспорту України Міністерства транспорту та зв'язку України.

3. Працівники відомчої воєнізованої охорони мають єдиний формений одяг²⁰, зразки якого затверджує Кабінет Міністрів України, що видається безплатно, і відзнаки згідно із посадою. Працівникам воєнізованої охорони видається службове посвідчення. Використання відзнак, форми одягу і службового посвідчення працівника воєнізованої охорони особою, яка не є працівником воєнізованої охорони, тягне за собою відповідальність за законом.

4. Воєнізований склад відомчої охорони складається з начальницького (вищий, старший, середній, молодший) та рядового складу.

5. До відомчої воєнізованої охорони приймають на добровільних засадах громадян України, які, як правило, пройшли строкову військову службу або перебувають у запасі Збройних Сил України та резерві Збройних Сил

¹⁹ Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 рр., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 1156-р.

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1508 Про знаки розрізнення і формений одяг працівників залізничного транспорту. Зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2004 р. № 1697.

України²¹, працювали у підрозділах Державної спеціальної служби транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України і придатні за висновком військово-лікарської комісії відповідно до Положення про військово-лікарську експертизу у Збройних силах України²² для служби у відомчій охороні, досягли 21-річного віку. З працівниками відомчої охорони укладається трудовий договір (контракт) відповідно до законодавства України про працю.

6. Для осіб, яких приймають до відомчої охорони, встановлюється випробувальний термін до трьох місяців, якщо інше не передбачено законодавством. Особливості проходження служби в період іспитового строку визначає Державна адміністрація залізничного транспорту України.

7. Рядовий і молодший начальницький склад відомчої воєнізованої охорони комплектується на договірних засадах особами чоловічої статі, які пройшли дійсну військову службу, іншими особами, які перебувають у запасі Збройних Сил України (крім офіцерів запасу) та резерві Збройних Сил України, а в необхідних випадках і жінками.

8. Особи рядового та молодшого начальницького складу воєнізованої охорони: чоловіки – до 55-річного віку, жінки – до 50-річного віку. За необхідності та за згодою цих осіб, за умови їх придатності до служби строк служби їм можуть продовжити до п'яти років начальники, яким надано право призначати на посади рядового начальницького складу.

9. Посади середнього, старшого і вищого начальницького складу відомчої воєнізованої охорони комплектуються особами, які мають вищу або середню спеціальну освіту і відповідають вимогам служби у воєнізованій охороні (пройшли дійсну військову службу, перебувають у запасі та резерві Збройних Сил України), після проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців відповідно до Інструкції з реалізації положень Порядку проведення

²¹ Указ Президента України від 1 лютого 2007 р. № 66/200 „Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Збройних Сил України”.

²² Наказ Міністерства оборони України від 14 серпня 2008 р. № 402 „Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу у Збройних Силах України”.

обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців²³. Середній начальницький склад комплектується також особами молодшого начальницького складу, які мають середню або вищу освіту, досвід практичної роботи у воєнізованій охороні і позитивно зарекомендували себе у службі.

10. Особи середнього, старшого і вищого начальницького складу перебувають на службі у воєнізованій охороні до такого віку:

- особи середнього і старшого начальницького складу – 60 років;
- особи вищого начальницького складу – 65 років.

11. Особи середнього і старшого начальницького складу, які досягли встановленого для них пунктом 8 цього Положення віку, підлягають звільненню в запас з постановкою на військовий облік або у відставку.

За необхідності їх можуть залишити на службі у воєнізованій охороні на строк до п'яти років - начальники, яким надано право призначати їх на посаду.

12. Особи середнього, старшого і вищого начальницького складу, яких залишили на службі у воєнізованій охороні понад граничний термін перебування на службі, можуть бути звільнені в запас Збройних Сил України або у відставку до закінчення строку, на який вони були залишені на службі.

13. Дострокове звільнення зі служби осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу, які не досягли граничного віку перебування на службі у воєнізованій охороні, провадиться:

- за станом здоров'я - відповідно до висновків лікарської комісії;
- у зв'язку зі скороченням штатів - у разі відсутності можливості використання на службі;
- за власним бажанням - за наявності причин, що перешкоджають виконанню службових обов'язків.

14. Особи начальницького складу відомчої воєнізованої охорони

²³ Наказ Головного управління державної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України від 01.08.2002 р. № 56/377/768/254 „Про затвердження Інструкції з реалізації положень Порядку проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців”.

користуються всіма соціально-економічними, політичними та особистими правами і свободами, виконують усі обов'язки громадян, передбачені Конституцією України та іншими законодавчими актами, а їхні права, обов'язки і відповідальність, що впливають з умов служби, визначаються законодавством, Присягою, Статутами Збройних Сил України, нормативними актами відомчої воєнізованої охорони і цим Положенням.

15. Особи начальницького складу відомчої воєнізованої охорони приймають Присягу відповідно до законодавства України.

16. Прямі начальники зобов'язані дбати про безпечні умови служби підлеглих, надавати їм реальні можливості для службового, культурного й морального зростання, створювати належні умови для побуту і відпочинку. При цьому має враховуватися думка колективу органу воєнізованої охорони, забезпечуватися гласність і соціальна справедливість.

17. Особи начальницького складу відомчої воєнізованої охорони одержують грошове і речове забезпечення за нормами, встановленими законодавством.

18. Особи начальницького складу та члени їхніх сімей користуються відповідно до законодавства правами і пільгами при переїзді залізничним транспортом, медичному обслуговуванні, державному страхуванні, а також мають інші гарантії.

19. За зразкове виконання обов'язків і досягнуті високі результати у службі особи начальницького складу можуть бути заохочені прямими начальниками. За мужність і відвагу, виявлені при виконанні службових обов'язків, та інші особливі заслуги особи рядового і начальницького складу можуть бути представлені до нагородження державними нагородами.

20. Особам начальницького складу дозволяється працювати за сумісництвом безпосередньо у воєнізованій охороні відповідно до порядку та умов, передбачених законодавством про сумісництво для робітників і службовців. В окремих випадках з дозволу начальника загону воєнізованої охорони, допускається робота за сумісництвом на підприємствах, в установах і

організаціях інших міністерств і відомств, згідно з законодавством.

Перелік підрозділів відомчої воєнізованої охорони, працівникам яких забороняється сумісництво за окремими видами трудової діяльності, визначає Державна адміністрація залізничного транспорту України.

21. Особам начальницького складу забороняється організовувати страйки та брати у них участь.

22. Особи начальницького складу можуть навчатися у навчальних закладах системи Міністерства транспорту та зв'язку України, а також на заочних і вечірніх факультетах (відділеннях) вищих навчальних закладів інших міністерств і відомств. При цьому їм надаються пільги, встановлені законодавством для слухачів і студентів.

23. Вагітні жінки і матері з числа осіб начальницького складу користуються всіма правами і пільгами, встановленими законодавством.

24. Пенсійне забезпечення осіб начальницького складу та членів їхніх сімей здійснюється в порядку, встановленому законодавством.

25. За особами начальницького складу, звільненими в запас або відставку за віком, через хворобу, скорочення штатів або обмеження за станом здоров'я, які мають вислугу 20 років і більше у відомчій воєнізованій охороні, та членами їхніх сімей зберігається право на медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування в медичних закладах, санаторіях і будинках відпочинку системи Міністерства транспорту та зв'язку України.

26. Час перебування осіб начальницького складу на службі у воєнізованій охороні зараховується до загального і безперервного трудового стажу, а також до стажу за спеціальністю, згідно з законодавством.

27. Для осіб начальницького складу встановлюється 41-годинний робочий тиждень. У необхідних випадках вони несуть службу понад установлену тривалість робочого часу, а також у вихідні та святкові дні. Оплата праці в понадурочний, нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до законодавства. Для рядового та молодшого начальницького складу відомчої охорони може встановлюватися підсумковий

поквартальний облік робочого часу.

При змінній роботі (службі) і безперервному чергуванні встановлюється однакова тривалість денної, вечірньої та нічної зміни.

28. Внутрішній розпорядок у службах, загонах, командах із охорони особливо важливих об'єктів, стрілецьких, стрілецько-пожежних командах, воєнізованої охорони, а також у навчальних закладах (навчальних підрозділах), що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації начальницького складу воєнізованої охорони, встановлюється з урахуванням особливостей діяльності різних служб і підрозділів.

29. Особи рядового, молодшого, середнього та старшого начальницького складу зобов'язані проходити службу там, де це викликано інтересами служби і зумовлено наказами прямих начальників. Направлення для проходження служби за межами державного територіально-галузевого об'єднання (залізниці) здійснюється за згодою працівника в порядку, встановленому законодавством України.

30. Особи начальницького складу для охорони своїх професійних, службово-трудова, соціально-економічних прав та інтересів можуть об'єднуватися в громадські організації, діяльність яких здійснюється згідно з законодавством.

31. У разі незаконного звільнення або переведення на іншу роботу особи начальницького складу відомчої воєнізованої охорони підлягають поновленню на попередній роботі (посаді).

32. У разі поновлення на роботі (посаді) орган, який розглядає трудовий спір, одночасно вирішує питання про виплату особі начальницького складу середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік.

33. Особи начальницького складу підлягають державному обов'язковому особистому страхуванню за рахунок коштів Державної адміністрації залізничного транспорту України, а також коштів, що надходять від міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій, згідно з договорами,

укладеними між ними і органами воєнізованої охорони.

34. Майнові збитки особі начальницького складу, заподіяні у зв'язку з виконанням службових обов'язків, відшкодовуються у повному обсязі за рахунок відповідних джерел утримання відомчої воєнізованої охорони.

35. Шкода, заподіяна особі начальницького складу внаслідок пошкодження здоров'я під час виконання службових обов'язків, відшкодовується у повному обсязі незалежно від розміру пенсії, призначеної на даній підставі, за рахунок коштів відповідного бюджету або коштів міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій, які уклали договори з органами воєнізованої охорони.

36. Начальники та інші службові особи відомчої воєнізованої охорони несуть персональну відповідальність за суворе дотримання вимог цього Положення та інших нормативних актів з питань проходження служби і роботи з персоналом. Порухене право особи начальницького складу підлягає негайному поновленню, а службові особи, з вини яких допущено таке порушення, притягаються до відповідальності в установленому законодавством порядку.

37. Посади, що підлягають заміщенню особами рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу, визначаються переліками, які затверджує Державна адміністрація залізничного транспорту України. Перелік посад, що підлягають заміщенню особами вищого начальницького складу, затверджує Міністр транспорту та зв'язку України.

38. Призначення на посади рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу провадить згідно з номенклатурою посад відповідний начальник Управління, служби, загону відомчої воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України відповідно до його компетенції. При цьому враховується таке:

а) при призначенні на посади і переміщенні по службі осіб рядового і начальницького складу має забезпечуватися використання їх за основною чи спорідненою спеціальністю або згідно з набутим досвідом, а за необхідності

використання на посадах за новою для них спеціальністю призначенню має передувати відповідна перепідготовка;

б) безперервний строк тимчасового виконання обов'язків за вакантною посадою не повинен перевищувати двох місяців, а за невакантною – чотирьох місяців;

в) при здійсненні організаційно-штатних заходів особи начальницького складу можуть зараховуватися в розпорядження органу воєнізованої охорони на строк не більше 15 діб.

У виняткових випадках, пов'язаних з особливими обставинами, перебування в розпорядженні органу воєнізованої охорони понад 15 діб, але не більше двох місяців, допускається з дозволу генерального директора Державної адміністрації залізничного транспорту України. До цього строку не зараховуються періоди перебування у відпустках (крім відпусток по вагітності, родах і догляду за дитиною), на лікуванні (обстеженні) у лікувальних закладах.

39. Призначення на посади вищого начальницького складу провадить генеральний директор Державної адміністрації залізничного транспорту України.

40. З метою вдосконалення діяльності відомчої воєнізованої охорони, підвищення ефективності її роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання персоналу, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу проводиться атестація осіб середнього, старшого, вищого начальницького складу у порядку, визначеному Положенням про проведення атестації державних службовців²⁴. При цьому всебічно оцінюються їхні ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби.

Атестації осіб начальницького складу має передувати підготовча робота

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців.

(організаційні заходи, індивідуальні бесіди з тими, хто підлягає атестації).

41. Атестація осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться на кожній із займаних посад через чотири роки, а також при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з відомчої воєнізованої охорони, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках незалежно від цього строку.

42. З метою поліпшення добору й розстановки персоналу, розвитку ініціативи і творчої активності рядового та молодшого начальницького складу відомчої воєнізованої охорони, визначення їхнього потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації, вдосконалення процесу планування та організації діяльності як службовця, так і органу воєнізованої охорони загалом, виявлення організаційних проблем та оперативного реагування на них, аналізу виконання посадових інструкцій провадиться щорічна оцінка виконання особами рядового та молодшого начальницького складу покладених на них обов'язків і завдань, визначених Управлінням воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, на підставі Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань²⁵.

43. Особам начальницького складу відомчої воєнізованої охорони надаються відпустки відповідно до чинного законодавства України.

44. Звільнення осіб начальницького складу зі служби провадиться:

а) у запас Збройних Сил України (з постановкою на військовий облік), якщо звільнені особи не досягли граничного віку, встановленого Законом України „Про військовий обов'язок і військову службу”²⁶ для перебування в

²⁵ Наказ Головного управління державної служби України від 31 жовтня 2003 р. № 122 „Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань”.

²⁶ Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ// Відомості Верховної Ради. – 1992. - № 27. – Ст. 385. Зі змінами, внесеними згідно із Законом № 309-VI від 03.06.2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 2008. - № 27-28. – Ст. 253.

запасі осіб, які мають військові звання і за станом здоров'я придатні до військової служби;

б) у відставку, якщо звільнені особи досягли граничного віку, встановленого Законом України „Про військовий обов'язок і військову службу” для перебування в запасі осіб, які мають відповідні військові звання або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби (зі зняттям з військового обліку).

45. Порядок проходження служби особовим складом відомчої воєнізованої охорони у воєнний час визначає Кабінет Міністрів України.

46. Начальницький склад відомчої охорони проходить навчально-бойову та спеціальну підготовку за програмами, затвердженими Управлінням воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України.

47. Працівники відомчої охорони під час виконання службових обов'язків мають право застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби (наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозоточиві речовини) у випадках і порядку, передбачених законодавством.

48. Працівники відомчої охорони зобов'язані: чесно і сумлінно виконувати службові обов'язки, суворо дотримуватися законів України, Статутів внутрішньої служби Збройних Сил України²⁷, Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України²⁸, вимог цього Положення, інструкцій та інших нормативних актів з питань забезпечення збереження вантажів, охорони об'єктів і пожежної безпеки; зберігати відомчу зброю, техніку, майно і утримувати їх у належному стані; бути дисциплінованим, постійно підвищувати свій професійний рівень, суворо зберігати державну та службову таємницю.

49. За безперервну роботу у відомчій охороні її особовому складові

²⁷ Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України 24 березня 1999 р. № 548-XIV//Відомості Верховної Ради. – 1999. - № 22-23. – Ст. 194.

²⁸ Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 550-XIV //Відомості Верховної Ради. – 1999.- № 22-23. – Ст. 196.

встановлюється відповідно до стажу надбавка до посадових окладів за вислугу років на рівні, визначеному для працівників залізничного транспорту.

50. З метою підвищення професійної майстерності, відповідальності за якісне несення служби для вищого, старшого, середнього та молодшого начальницького складу відомчої охорони запроваджується диференційовані надбавки до посадових окладів у розмірі до 50 відсотків, для рядового складу I категорії – до 24 і II категорії – до 12 відсотків посадового окладу.

51. Надбавки встановлюються за рахунок економії фонду заробітної плати. У разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи, а також порушення трудової дисципліни ці надбавки скасовуються.

52. Працівникам відомчої охорони щомісяця виплачується грошова компенсація за продовольчий пайок у розмірі не менш як 70 відсотків установленної мінімальної заробітної плати.

53. Працівник воєнізованої охорони у межах повноважень, наданих Положенням про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті²⁹ та іншими законодавчими актами, самостійно приймає рішення і несе за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну (відповідно до Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту³⁰), адміністративну чи кримінальну відповідальність.

54. При порушенні працівником воєнізованої охорони прав і законних інтересів громадянина воєнізована охорона зобов'язана вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих матеріальних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитися.

55. Працівник воєнізованої охорони, який виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок Державної адміністрації залізничного транспорту України.

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7 „Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті”.

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 1993 р. № 55 „Про затвердження Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту”.

56. Службова особа воєнізованої охорони, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

57. Дії працівника воєнізованої охорони можуть бути оскаржені у встановленому порядку до Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, служби та начальника загону воєнізованої охорони залізниці, органів внутрішніх справ, суду або прокурора.

58. Особи начальницького складу відомчої воєнізованої охорони мають право надсилати письмові звернення або особисто звертатися до посадових осіб Міністерства транспорту та зв'язку України, Державної адміністрації залізничного транспорту, органів управління воєнізованої охорони та інших державних органів у порядку, передбаченому Законом України „Про звернення громадян”³¹, а з питань організації службової діяльності – відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних сил України.

³¹ Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради.- 1996. - № 47. – Ст. 256.

Пропозиції
до Положення про дисципліну працівників
залізничного транспорту

Доповнити частиною 9 Перелік порушень дисципліни, наслідки яких загрожують безпеці руху поїздів, життю і здоров'ю громадян, а також категорій працівників, до яких застосовується дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення та викласти у такій редакції:

Порушення	Категорія працівників
Допущення випадків пожежі в пасажирських вагонах внаслідок недбалого ставлення до своїх службових обов'язків	начальники поїздів, поїзні електромеханіки, провідники пасажирських вагонів
Неналежне виконання службових обов'язків щодо протипожежної профілактики, що призвело до виникнення пожеж на об'єктах пасажирської інфраструктури залізничного транспорту	Інспектор протипожежної профілактики

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики
України на період до 2012 року**

Внести доповнення до Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики України на період до 2012 року у розділ IV. Адаптація нормативно-правової бази у галузі статистики до вимог ЄС та розвиток статистичної інфраструктури³² та викласти у такій редакції:

2	Розробник		
	5) національних статистичних класифікацій і номенклатур на базі оновлених та переглянутих версій стандартних міжнародних, а також інших статистичних класифікаторів, номенклатур і переліків	Держкомстат Науково-технічний комплекс статистичних досліджень Держкомстату Мінприроди МОЗ МНС	2009-2012

³² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 1413-р „Про схвалення Стратегії розвитку державної статистики на період до 2012 року”.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Закону України „Про залізничний транспорт”**

Доповнити і викласти статтю 12 „Охорона вантажів та об’єктів на залізничному транспорті” у такій редакції:

Стаття 12. Охорона вантажів та об’єктів на залізничному транспорті

Залізниці та підприємства залізничного транспорту загального користування забезпечують збереження вантажів, багажу та вантажобагажу на шляху слідування та на залізничних станціях, згідно з чинним законодавством України.

Охорона вантажів і об’єктів залізничного транспорту, **пожежна профілактика**, нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки, ліквідація пожеж на залізничному транспорті загального користування **та під’їзних коліях промислового залізничного транспорту** здійснює відомча воєнізована охорона Укрзалізниці, працівники якої під час виконання службових обов’язків мають права, передбачені Положенням про відомчу воєнізовану охорону Укрзалізниці та чинним законодавством України, застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби (наручники, гумові кийки, засоби зв’язування, сльозоточиві речовини) у випадках і порядку, передбачених чинним законодавством України, а також гарантії правового та соціального захисту.

Положення про відомчу воєнізовану охорону Укрзалізниці та **Положення про проходження служби начальницьким складом відомчої воєнізованої охорони Міністерства транспорту та зв’язку України** затверджує Кабінет Міністрів України.

Охорону захисних лісонасаджень здійснює відомча лісова охорона дистанцій захисних лісонасаджень, положення про яку затверджує Укрзалізниця.

Доповнити та викласти статтю 15 „Трудові відносини працівників залізничного транспорту” у такій редакції:

Стаття 15. Трудові відносини працівників залізничного транспорту

Трудові відносини працівників залізничного транспорту загального користування регулюються на підставі Кодексу законів про працю України, Положення „Про дисципліну працівників залізничного транспорту України”, інших актів законодавства України про працю.

Особливості умов праці, соціально-побутового і житлового забезпечення, режиму робочого часу та часу відпочинку окремих категорій працівників залізничного транспорту загального користування, робота яких безпосередньо пов'язана з рухом поїздів, **охороною вантажів та об'єктів інфраструктури залізничного транспорту, протипожежною профілактикою**, встановлює Укрзалізниця, згідно з чинним законодавством України за погодженням з галузевими профспілками.

Працівники залізничного транспорту загального користування, які здійснюють обслуговування пасажирів, **охорону вантажів та об'єктів залізничного транспорту, забезпечують пожежну безпеку** працевлаштовуються на підприємства залізничного транспорту загального користування за контрактною формою трудового договору. Перелік категорій працівників залізничного транспорту, які працевлаштовуються за контрактною формою трудового договору, затверджує Кабінет Міністрів України.

Створення робочих місць для працевлаштування інвалідів проводять підприємства та організації залізничного транспорту загального користування в розмірі чотирьох відсотків від кількості працівників, зайнятих на підсобно-допоміжних роботах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3022-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 24. – Ст. 166.
2. Про залізничний транспорт : Закон України від 4 липня 1996 р. № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.
3. Про транспорт : Закон України від 10 листопада 1994 р. № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
5. Петров В.Б. Львівська залізниця. 1861-2006 / В.Б. Петров, Ю.І. Дубик. – Львів: НВФ Українські технології, 2006. – 25 с.
6. Кирпа Г.М. Інтеграція залізничного транспорту України у європейську транспорту систему / Г.М. Кирпа. – Дніпропетровськ : Вид. Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, Арт-Прес, 2003. – 268 с.
7. Львівська залізниця: історія і сучасність / П.Е. Гранкін, П.В. Лазечко, І.В. Сьомочкін, Г.І. Шрамко. – Львів : Центр Європи, 1996. – 176 с.
8. Филимоненко В.С. Транспортная милиция. История и современность / В.С. Филимоненко, В.И. Ермоленко. – Минск : ООО „ФУАинформ”, 2004. – 210 с.
9. Дорогою честі. 80 років транспортної міліції України / М.В. Ценов, В.О. Пирог, Д.Б. Мельников, Ю.К. Костоусов. – К. : УЕП „Юнексім”, 1999. – 190 с.
10. Міліція Одеської залізниці: історико-публіцистичний нарис / [Матковський В.В., Кіяшко В.В., Лифар В.І. и др.] ; за ред. І.М. Пастушка. – [2-ге вид.]. – Одеса : Барбашин, 2006. – 376 с.
11. Олейник Б.С. Юго-Западная железная дорога. Вчера. Сегодня. Завтра / Б.С. Олейник. – К.: Транспорт України, 1995. – 244 с.
12. Сухих Л.А. Присутствие / Л.А. Сухих // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2003. – Т. 5. – 2003. – С. 136–137.

13. История Киева : в 4 т. / [В.Г. Сареев, В.В. Замковий, В.И. Попик и др.]. – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 2 : Киев период позднего феодализма и капитализма. – 1984. – 463 с.

14. Жандармерія // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – К. : УРЕ, 1960. – 1961. – Т. 5. – С. 560.

15. Універсал Української Центральної Ради до українського народу, на Україні й поза Україною сущого. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.³³

16. Пожежна охорона // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – К. : УРЕ, 1960. – 1963. – Т. 11. – С. 592.

17. Советская милиция : история и современность (1917–1987) / [Косицын А.П., Мулукаев Р.С., Биленко С.В. и др.] ; под. ред. А.В. Власова. – М. : Юрид. лит., 1987. – 336 с.

18. Кравець Є.Я. Війська внутрішньої охорони республіки / Є.Я. Кравець // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 1998. – Т. 1. – С. 457.

19. Пасічник М.С. Історія України: державницькі процеси, розвиток культури та політичні перспективи : [навч. посіб.] / М.С. Пасічник. – К. : Знання, 2006. – 735 с.

20. Ковшун В.І. Пожежна охорона / В.І. Ковшун // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – [2-ге вид.]. – К. : УРЕ, – К.,

³³ ІПС „Законодавство” МВС України. База даних „Нормативні акти України” серійний номер № 32873/50 10. Видано МВС України. Розробник: ЗАТ „Інформтехнологія” Україна, м. Київ. Майдан Незалежності, 2: 7 поверх. E-mail sales@nau.kiev.ua; <http://www.nau.kiev.ua>. Мінімальні вимоги до технічних засобів та операційного середовища: процесор – Pentium-166; оперативна пам'ять (RAM) – 64 Mb; жорсткий диск (HDD) – 1 Gb; монітор із підтримкою стандартного режиму VGA; операційне середовище Windows 95, Windows 98, Windows NT, Windows XP.

1977. – 1984. – Т. 11. – С. 582.

21. Шевченко А.Є. Організаційно-правові аспекти створення спеціальних підрозділів органів внутрішніх справ України на транспорті наприкінці 20-х років ХХ ст. / А.Є. Шевченко // Життя і право : Львівський правничий часопис. – 2005. – № 2 (14). – С. 23–28.

22. Пожежний нагляд // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – К. : УРЕ, 1960. – 1963. – Т. 11. – С. 592.

23. История Киева : в 4 т. / [Н.И. Супруненко, С.В. Кульчицкий, А.В. Лихолат и др.]. – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 3 : Киев социалистический. – 1986. – 439 с.

24. Про затвердження Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1993 р. № 586 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

25. Про першочергові заходи щодо забезпечення пожежної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

26. Про пожежну безпеку : Закон України від 17 грудня 1993 р. № 3745-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.

27. Спільний наказ МВС України, Міністерства транспорту України № 421/199 від 17 червня 1996 р. „Про затвердження Інструкції про порядок здійснення державного пожежного нагляду на об'єктах залізничного транспорту і взаємодії ДПО і пожежних підрозділів відомчої воєнізованої охорони залізничного транспорту під час гасіння пожеж та ліквідації наслідків аварії” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

28. Наказ Міністерства транспорту України від 27 квітня 1997 р. № 146 „Про затвердження Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

29. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони

України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року : Указ Президента України 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

30. Про заходи щодо виконання Закону України „Про пожежну безпеку” : постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

31. Наказ Державного комітету України з будівництва та архітектури від 3 грудня 2002 р. № 88 „Про затвердження ДБН „Пожежна безпека об’єктів будівництва” і порядок уведення його в дію” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

32. Доманський В.А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.А. Доманський. – К., 2004. – 16 с.

33. Люблін В.Д. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів державного пожежного нагляду : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.Д. Люблін. – Ірпінь, 2004. – 16 с.

34. Удод В.М. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.М. Удод. – Ірпінь, 2004. – 20 с.

35. Глушков В.М. Кібернетика / В.М. Глушков // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – [2-ге вид.]. – К. : УРЕ, — 1977. – 1980. – Т. 5. – С. 178–179.

36. Новиков Б.Г. Генезис / Б.Г.Новиков // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. /

голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – [2-ге вид.]. – К. : УРЕ, 1977. – 1978. – Т. 2. – С. 514.

37. Огляд місця пожеж. Методичні рекомендації. Бюлетень з обміну досвідом роботи : [наук.-практ. вид.]. – К. : РВВ МВС України, 2004. – 123 с.

38. Коломоєць Т.О. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності / Т.О. Коломоєць, К.І.Федорова. – К. : Істина, 2008. – 184 с.

39. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: [зб. наук. праць / наук. ред. Селіванов В.М. та ін.]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

40. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації / Коломоєць Т.О. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 403 с.

41. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 7 квітня 2008 р. № 406 „Про стан пожежної безпеки, виконання заходів Галузевої програми поліпшення пожежної безпеки у 2007 році та завдання на 2008 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

42. Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

43. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 7 серпня 2008 р. № 995 „Про проект Державної програми реформування залізничного транспорту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

44. Петков В.П. Управління виховно-виправним процесом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.П. Петков. – Х., 1999. – 40 с.

45. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади / Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 295 с.

46. Гарасимів Т.З. Девіантність – одна із форм розвитку складних організованих систем / Т.З. Гарасимів // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : серія юридична. – 2008. – Вип. 1. – С. 378–385.

47. Адміністративна діяльність: [навч. посіб.] / [Новіков В.В., Ковалів М.В., Столбовий В.П. та ін.] ; за ред. О.І. Остапенка. – Львів : Львів. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 252 с.

48. Колодій А.М. Принципи права України / Колодій А.М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

49. Шемшученко Ю.С. Правоохоронна діяльність / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2003. – Т. 5. – С. 45.

50. Конституція України : із змінами від 8 грудня 2004 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Велес, 2007. – 48 с.

51. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 27 грудня 2006 р. № 1196 „Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України”. Із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства транспорту та зв'язку від 4 березня 2008 р. № 252 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

52. Наказ Міністерства транспорту України від 11 березня 2003 р. № 185 „Про Систему управління безпекою транспорту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

53. Шувалов М.Г. Основы пожарного дела / Шувалов М.Г. – М. : Техническая литература, 1979. – 268 с.

54. Джужа О.М. Профілактика злочинності / О.М. Джужа, Ю.Ф. Іванов // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2003. – Т. 5. – С. 184.

55. Шемшученко Ю.С. Влада / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. /

голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 1998. – Т. 1. – С. 489–490.

56. Адміністративне право України / [Битяк Ю.П., Паращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

57. Наказ Міністерство транспорту та зв'язку України від 14 вересня 2004 р. № 818 „Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

58. Шишка Р.Б. Підприємницьке право України: [підруч.] / Шишка Р.Б. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.

59. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 11 лютого 2004 р. № 7 „Про затвердження Положення про добровільні пожежні дружини (команди) та Типового положення про пожежно-технічну комісію” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

60. Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

61. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 1156-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

62. Наказ Міністерство транспорту та зв'язку України від 12 квітня 2006 р. № 337 „Про затвердження Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

63. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1644- III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.

64. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій

техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337. Із змінами, внесеним згідно із Законом № 587-VI від 24 вересня 2008 р.

65. Про затвердження плану першочергових заходів з профілактики травматизму невиробничого характеру : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. № 980-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

66. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст.232.

67. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

68. Про стандартизацію і сертифікацію : декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289.

69. Нагребельний В.П. Технічна документація / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2004. – Т. 6. – С. 54.

70. Нагребельний В.П. Стандарт / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2003. – Т. 5. – С. 614–615.

71. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 29 червня 2006 р. № 177 Про затвердження національних стандартів, змін до національних стандартів, скасування нормативних документів та внесення змін до наказу Держспоживстандарту України від 28 грудня 2005 р. № 379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

72. Инструкция по обеспечению пожарной безопасности в вагонах пассажирских поездов международного сообщения между государствами-

учасниками СНГ, Латвійської Республікою, Литовської Республікою, Естонської Республікою Утверджена на двадцять п'ятому засіданні Ради по залізничному Транспорту 29 листопада 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

73. Про затвердження Державної програми забезпечення пожежної безпеки на 1995-2000 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 р. № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

74. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи 23 вересня 2003 р. № 355 Про затвердження Положення про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

75. Протокол сорок шостого засідання Ради по залізничному транспорту державств-учасників Содружества. Астана, 17-19 травня 2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

76. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / [Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 781с.

77. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

78. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

79. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи 6 лютого 2006 р. № 59 „Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду”. Із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту

населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 лютого 2008 р. № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

80. Донін С.В. Проблеми співвідношення і застосування контролю та нагляду у сфері господарської діяльності в Україні / С.В. Додін // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 2 (56). – С. 58–65.

81. Люблін В.Д. Деякі проблеми механізму правового регулювання правовідносин у сфері пожежної безпеки / В.Д. Люблін // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 3 (57, Ч. 2). – С. 27–28.

82. Транспортне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл. / Е.Ф. Демський, В.К. Гіжевський, С.Е. Демський, А.В. Мілашевич. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.

83. Управление органами внутренних дел на транспорте : [учеб. пособ.] / П.И. Станкевич, С.И. Мукашев, А.П. Леонов, Д.Г. Стрелський. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. – 208 с.

84. Про ратифікацію Конвенції щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) : Закон України 17 січня 2002 р. № 2997-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 143.

85. Про першочергові заходи щодо створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1996 р. № 1512 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

86. Організаційно-правові засади боротьби з крадіжками вантажів на об'єктах залізничного транспорту / [В.Л. Грохольський, В.П. Платіка, С.В. Продайко, В.Є Соломко]. – Одеса : ОЮІ НУВС, 2003. – 170 с.

87. Ковалів М.В. Деякі особливості діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті / М.В. Ковалів // Наше право : науково-практичний журнал. – 2009. – № 1 (Ч. 1.) – С. 69–73.

88. Продайко С.В. Запобігання, розкриття, викриття та розслідування крадіжок вантажів на залізничному транспорті України: [метод. посіб. / укл.

С.В. Продайко, О.О. Юхно]. – Одеса : ОЮІ НУВС, 2006. – 174 с.

89. Про затвердження Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища щодо пожежної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2007 р. № 1324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

90. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / [под ред. Ю.М. Козлова]. – М. : Юрист, 2002. – 314 с.

91. Prawo Administracyjne / L. Gardja№-Kawa, Ed. Ura, J. Posłuszny (red.) Ed. Ura. Wyda№o Wyższej Szkoły Admi№istracji i Zarządza№oia w Przemysłu. Rzeszów/ Druk: Spółdziel №ia Pracy, 2006. – 641 p.

92. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 29 вересня 2003 р. № 369 „Про затвердження Типового положення про службу пожежної безпеки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

93. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 7 жовтня 2004 р. № 100 „Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників МНС України”. [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

94. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуску 66 „Залізничний транспорт і метрополітен”. Міністерство транспорту та зв'язку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

95. Янковський М.П. Правове регулювання трудових відносин в органах внутрішніх справ України : [наук.-метод. посіб.] / Янковський М.П., Кісіль З.Р., Кісіль В.М. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2004. – 175 с.

96. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): [учеб. пособ.] / Васильев А.С. – Х.: Одиссей, 2002. – 288 с.

97. Битяк Ю.П. Административное право Украины: [учеб. для студ. вузов

юрид. спец.] / Битяк Ю.П. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

98. Мироненко М.Н. Адміністративні методи управління / М.Н. Мироненко // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 1998. – Т. 1. – С. 489–490.

99. Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну (пожежно-сторожову) охорону : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1995 р. № 653. Із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2007 р. № 648 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

100. Кочетков Ю.В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю.В. Кочетков. – Ірпінь, 2007. – 20 с.

101. Батюк О.В. Дослідження окремих аспектів класифікації системи принципів права / Батюк О.В. : тези Всеукр. наук.-практ. конф. [„Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування а правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти”], (Львів, 15 трав. 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 13 – 17.

102. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підруч.] / Бандурка О.М. – Х.: Ун-т внутрішніх справ, 1998. – 480 с.

103. Черномаз О.Б. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Б. Черномаз. – Львів, 2007. – 16 с.

104. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посіб.] / Малиновський В.Я. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

105. Захаров В.П. Проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних структур: [навч.-практ. посіб.] / В.П.Захаров, В.І.Рудешко. Львів : ЛьвДУВС, 2007. – 372 с.

106. Ісакова Н.М. Інформаційна політика держави як запорука інформаційної безпеки / Ісакова Н.М. : тези Всеукр. наук.-практ. конф. [„Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування а правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти”], (Львів, 15 травня 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 118–121.

107. Адміністративна діяльність : [навч. посіб. / Ковалів М.В., Тиндик Н.П., Кисіль З.Р. та ін.] ; під ред. О.І. Остапенка. – [2-ге вид.]. – Львів : ЛьвДУВС, 2006. – 280 с.

108. Лозинський Ю.Р. Щодо питань адміністративно-правового забезпечення діяльності органів залізничного транспорту з протипожежної профілактики / Ю.Р. Лозинський // Наше право : науково-практичний журнал. – 2008. – № 2. – С. 49–51.

109. Нагребельний В.П. Матеріально-технічне постачання / В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2001. – Т. 3. – С.599.

110. Коваленко В.В. Принципи державного управління / В.В. Коваленко // Наше право : науково-практичний журнал. – 2008.– № 3. – С. 16–21.

111. Зоряна Кісіль. Проблеми професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ / Кісіль З.Р. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – 524 с.

112. Смотр О.О. Порівняльний аналіз сучасного спеціалізованого організаційного програмного забезпечення / О.О. Смотр : матеріали наук.-практ. семінару [„Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльність ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами”], (Львів, 7 груд. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2007. – С. 187–190.

113. Системна інформатизація правоохоронної діяльності / [М. Щвець, В. Буржинський, Б. Раціборський та ін.]. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2007. – 382 с.

114. Наталія Семенченко. Управління виробничою діяльністю фірми / Н. Сенченко // Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2008. – № 4 (148). – С. 152–154.

115. Пожежна безпека : [зб. наук. праць / наук. ред. В.В. Ковалишин]. – Львів: Львів. ін.-т пожежної безпеки, 2002. – 200 с.

116. Йолон П.Ф. Система / П.Ф. Йолон // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. 2-ге вид. – К. : УРЕ, – 1977. – 1983. – Т. 10. – С. 174.

117. Про затвердження Положення про Державний департамент пожежної безпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

118. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1539. Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 р. №101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

119. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 49. – Ст. 668. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 345-VI від 2 вересня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 42-43. – Ст. 293.

120. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 27 квітня 2004 р. № 187 „Про затвердження Положення про органи дізнання в системі МНС України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

121. Кримінально-процесуальний кодекс України : Затверджений Законом від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради. – 1961. – № 2. – Ст. 15. Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 15 квітня 2008 р. № 270-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 24. – Ст. 236.

122. Парубок О.М. Забезпечення прав особи, яка здійснює дізнання у справах про пожежі і порушення правил пожежної безпеки / О.М. Парубок, Б.П. Криштальський : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовт. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 48–50.

123. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятие, принципы, правовое обеспечение). – Ч. 1. / [Э.А. Дидоренко, Б.И.Бараненко, В.А.Глазков и др.] ; под ред. Э.В.Виленской. – Луганск : РИО ЛАВД, 2006. – 245 с.

124. Наказ Державної адміністрації залізничного транспорту України від 18 вересня 2008 р. № 196-Ц „Про оголошення Настанови з організації і проведення пожежно-профілактичної роботи на залізничному транспорті” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

125. Стан пожежної безпеки на залізницях України за 2007 рік : огляд. Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України. – К. : Укрзалізниця, 2008. – 12 с.

126. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 3 серпня 2005 р. № 430 „Про затвердження Інструкції зі службового розслідування, обліку пожеж та наслідків від них на залізничному транспорті” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

127. Про затвердження Порядку здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг вимогам технічних регламентів : постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

128. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 12 грудня 2008

р. № 1509 „Про виконання плану заходів щодо адаптації української економіки до вимог СОТ” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

129. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / Авер'янов В.Б. – К. : Вид. Дім „Ін- Юре”, 2002. – 668 с.

130. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посіб. – 2-е вид.] / Малиновський В.Я. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

131. Адміністративне право України: [підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 920 с.

132. Ярмакі Х.П. Адміністративний нагляд міліції / Х.П. Ярмакі // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – № 19. – С. 148–153.

133. Про приєднання України до Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) : Закон України від 5 червня 2003 р. № 943-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 342.

134. Угода про розвиток перевезень вантажів в напрямку Балтійське море – Чорне море. м. Вільнюс (Литовська Республіка) 12 травня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

135. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20. Зі змінами внесеними Законом України від 19 березня 2009 р. № 1184-VI.

136. Комплексна програма про підвищення рівня пожежної безпеки органів та підрозділів внутрішніх справ України на період до 2010 року. (Вказівка від 9 лютого 2005 р. № 1213/ Пв.). – К. : МВС України, 2005. – 6 с.

137. Наказ МВС України від 29 січня 2004 р. № 110. „Про затвердження Положення про службу пожежної безпеки системи МВС України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

138. Погорілко В.Ф. Функції права / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2004. – Т. 6. – С. 313.

139. Цветков В.В. Управління / В.В. Цветков // Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького : у 6 т. / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. (голова) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 2004. – Т. 6. – С. 218–219.

140. Наказ Міністерства транспорту України від 3 червня 2004 р. № 464 „Про затвердження Рекомендацій щодо вживання термінів та визначень з безпеки руху поїздів (Рекомендації, розд. 3)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

141. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 лютого 2006 р. № 59 „Про затвердження Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду”. Із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 лютого 2008 р. № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

142. Лозинський Ю.Р. Забезпечення безпеки і захисту населення від пожеж, аварій та катастроф / Лозинський Ю.Р. : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовт. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 50–58.

143. Кусакін М. Технічне нормування і сертифікація нетарифного регулювання ринку / М. Кусакін, В. Гуревич // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2007. – № 1. – С. 15–17.

144. Друзяк В.М. Система технічного регулювання в Україні як засіб захисту правових засад підприємництва / Друзяк В.М. : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовтня 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 6–7.

145. Гринчишин Н.М. Сталий розвиток та права людини на екологічну безпеку в Україні / Н.М. Гринчишин, О.С. Філяк : матеріали наук.-практ. конф.

[„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовт. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 45–48.

146. Кісіль Р.В. Адміністративна правосуб’єктність державних органів виконавчої влади щодо реалізації спеціальних засобів адміністративного припинення / Кісіль Р.В. : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовтня 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 130–132.

147. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. В редакции Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 451-З. Официальное издание. – Минск, 2009. – 56 с.

148. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 10 квітня 2008 р. № 251-VI // Відомості Верховної Ради, – 2008. – № 23. – Ст. 214.

149. Дячук В. Особливості страхового захисту осіб – учасників дорожньо-транспортного руху / В. Дячук : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми забезпечення конституційних прав громадян в кримінальному судочинстві”], (Львів, 26 жовт. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 109–111.

150. Про обов’язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 1. – Ст. 1. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 24 вересня 2008 р. № 586-VI.

151. Про затвердження тарифів на проведення органом державного пожежного нагляду оцінки (експертизи) протипожежного стану підприємства, об’єкта, приміщення та проектно-кошторисної документації, затвердження якої не потребує висновку комплексної державної експертизи : постанова Кабінету

Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 774 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

152. Лозинський Ю.Р. Загальні засади діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті / Ю.Р. Лозинський : матеріали наук. конф. [„Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами”], (Львів, 6 берез. 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 230–233.

153. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 19 жовтня 2004 р. № 126 „Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні”. Із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 лютого 2008 р. № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

154. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 лютого 2008 р. № 128 „Про внесення змін до деяких наказів МНС у сфері пожежної безпеки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

155. Жуковська Н.Б. Цивільно-правова відповідальність за заподіяння шкоди в цивільному законодавстві України / Жуковська Н.Б. : матеріали Всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів [„Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні”], (Львів, 28 верес. 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2007. – С. 78–82.

156. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 3 вересня 2007 р. № 207 „Про внесення змін до наказу Держстандарту України від 27 січня 1999 р. № 37 „Про затвердження Правил обов'язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.nau.kiev.ua>.

157. Ткаченко В.І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань / Ткаченко В.І. – Луганськ: РВВ Луган. держ. ун-т внутр. справ, 2006, – 344 с.

158. Bogdan Kosowski (Szkoła główna straży pożarnej). Zarządzanie kryzysowe w systemie kształcenia i edukacji / Bogdan Kosowski : Materiały pokonf. [Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji]; pod red. nauk. Andrzeja Urbana. – Szczytno : Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, 2007. – P. 13–19.

159. Курило Т.В. Поняття юридичної відповідальності як інституту матеріального права / Т.В. Курило : матеріали наук. конф. [„Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами”], (Львів, 6 березня 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 73–76.

160. Кельман Л.М. Проблеми вдосконалення правового регулювання підприємництва / Л.М. Кельман : матеріали наук. конф. [„Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами”], (Львів, 6 берез. 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 76–80.

161. Дешевых Ю.И. Законодательное и нормативно-методическое обеспечение независимого аудита пожарной безопасности в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Ю.И. Дешевых // Пожарное и спасательное дело. – 2008. – № 4 (Интернет версия). – Режим доступа к журн. : <http://www.securpress.ru/issue.php?m=528&art.=854>.

162. Ференц О.І. Цивільна юрисдикція у контексті судово-правових реформ в Україні / О.І. Ференц // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : серія юридична. – 2008. – Вип. 3. – С. 94–101.

163. Балинська О.М. Герменевтика правового поля / О.М. Балинська // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ : серія юридична. – 2008. – Вип. 1. – С. 386–392.

164. Лозинський Ю.Р. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки / Ю.Р. Лозинський : матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції [„Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави”], (Львів, 5 берез. 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьВДУВС, 2008. – С. 168–170.

165. Ярмакі Х.П. Співвідношення контролю та нагляду в теорії управління / Х.П. Ярмакі // Часопис адміністративістики. – 2007. – № 1. – С. 25–28.

166. Ярова-Рудюк В. О. Деякі питання ратифікації міжнародних договорів у сфері транспорту / В.О. Ярова-Рудюк : матеріали Всеукр. наук.-звіт. конф. [„Проблеми розвитку транспортної галузі та удосконалення транспортного законодавства”], (Одеса, 15 черв. 2007 р.) / Одеський юрид. ін.-т ХНУВС. – Одеса: Одеський юрид. ін.-т, 2007, – С. 93–95.

167. Пухтецька Л.А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір / Пухтецька Л.А. – К.: Ін-т держави та права ім. В.М.Корецького НАН України, 2007. – 88 с.

168. Ситар І.М. Методологічні основи порівняльного правознавства: [навч.-метод. посіб.] / І.М. Ситар, О.Л. Чернобай. – Львів. ЛьВДУВС, 2009. – 72 с.

169. Международный опыт реформирования железнодорожного транспорта : материалы международ. наук. конф., (Львов, 13–16 мая 2009 р.) М-во транспорта и связи Украины / отв. ред. М.Д. Костюк. – Львов : Государственное межотраслевое объединение „Львівська залізниця”, 2009. – 24 с.

170. Кунев Ю.Д. Адміністративно-правові основи розвитку митної служби України / Ю.Д.Кунев // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008.– № 1 (55). – С. 18–22.

171. Дмитровський С.Ю. Про створення пілотного проекту системи -112 в м. Львові / С.Ю. Дмитровський, М.Д. Коханець : матеріали наук.-звіт. конф.

факультету кримінальної міліції [„Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави”], (Львів, 27 лютого 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 182–185.

172. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении (СМГС). С изменениями и дополнения к Соглашению от 13 октября 2006 р. [Электронный ресурс].– Режим доступа : <http://www.nau.kiev.ua>.

173. Стороженко С.В. Суб’єкти державного управління в галузі охорони навколишнього середовища / С.В. Стороженко // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2009.– № 1 (61). – С. 60–65.

174. Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права / Стахов А.И. – М. : Закон и право, 2008. – 255 с.

175. Запровадження у Міністерстві внутрішніх справ України системи управління якістю: проблеми і перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф. / відп. ред. О.Н. Ярмиш. – К. : РВВ МВС України, 2008. – 186 с.

176. Лозинський Ю.Р. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / Ю.Р. Лозинський // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 1 (55). – С. 48–52.

177. Dariusz Walczak. Cyfrowe nosniki informacji – wspolczesne metody badawcze, warsztat pracy bieglego z zakresu informatyki / Walczak Dariusz : Materialy VIII Seminarium naukowe. [przestepczosc teleinformatyczna.] / pod redakcja J. Kosinskiego. – Szczytno : Wyzsza Szkola Policji, 2005. – p. 67–82.

178. Агапов А.Б. Административное право : [учебник] / Агапов А.Б. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрайт, 2009. – 813 с.

179. Антоненко О.А. Тенденції розвитку транспортної системи України / О.А. Антоненко : матеріали семінару [„Організаційно-правові засади боротьби з правопорушеннями на транспорті”], (Одеса, 29 верес. 2006 р.) / Одеський юрид. ін.-т ХНУВС. – Одеса : Одеський юрид. ін.-т, 2006. – С. 6–9.

180. Про утворення Урядової комісії з розслідування причин аварії на залізничній колії, що сталася в Львівській області : розпорядження Кабінету

Міністрів України від 17 липня 2007 р. № 530-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

181. Про схвалення Концепції підвищення рівня хімічної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1571-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

182. Єсімов С.С. Організація діяльності патрульної служби на залізничному транспорті (адміністративно-правові засади) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / С.С. Єсімов. – К., 2008. – 19 с.

183. Ярема О.Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ на залізничному транспорті у сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Г. Ярема. – Львів, 2008. – 16 с.

184. Улманцев Т.Г. Європейський досвід впровадження єдиної диспетчерської служби / Т.Г. Улманцев, Т.Є. Рак, Ф.Г. Ренкас : матеріали наук.-практ. конф. [„Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльність ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами”], (Львів, 2 груд. 2005 р.) / Львів. юрид. ін-т. МВС України – Львів : Львів. юрид. ін.-т., 2005. – С. 313–321.

185. Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) : постанова Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

186. Рішення колегії Міністерства транспорту та зв'язку України від 15 квітня 2008 р. № 6 „Про підсумки роботи транспортно-дорожнього комплексу та галузі зв'язку протягом перших 100 днів діяльності Уряду та I кварталу

2008 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

187. Заморська Л.І. Відносно визначені норми права як засіб оптимізації правових режимів / Л.І. Заморська // Наше право : науково-практичний журнал. – 2009. – № 1 (Ч. 1.) – С. 10–13.

188. Наказ МВС України від 22 лютого 2001р. № 185 „Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

189. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 липня 2003 р. № 251 „Про затвердження та введення в дію Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, Інформаційної картки про адміністративне правопорушення та Порядку заповнення інформаційної карт про адміністративне правопорушення”. Із змінами, внесеним наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 14 серпня 2007 р. № 554 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

190. Ситар І.М. Порівняльне правознавство: основні категорії: [навч.-метод. Посіб.] / І.М. Ситар, О.Л. Чорнобай. – Львів: ЛьвДУВС, 2009. – 176 с.

191. Кальман О.Г. Правова статистика : [підруч.] / О.Г. Кальман, І.О. Христич. – Х. : Право, 2004. – 304 с.

192. Барковський В.В. Теорія імовірності та математична статистика : [навч. посіб.] / Барковський В.В., Барковська Н.В., Лопатін О.К. – К. : Центр навч. літератури, 2006. – 424 с.

193. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 6 лютого 2008 р. № 136 „Про затвердження плану першочергових заходів Мінтрансзв'язку щодо протидії корупції та економічним правопорушенням на 2008 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

194. Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими

об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008-2009 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 1250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

195. Комментарий к ст. 12.1 Федерального закона Российской Федерации (Электронный ресурс) // Пожарное и спасательное дело. – 2008. – № 4 (Интернет версия) – Режим доступа к журн. : <http://www.securpress.ru/issue.php?m=528iart.=854>.

196. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356. Із змінами, внесеними згідно із Законом від 16 вересня 2008р. № 509–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст. 358.

197. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Гулеватого Олександра Івановича про офіційне тлумачення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року (справа про службових осіб підприємств, установ та організацій). Справа № 1-24/2003. 30 жовтня 2003 р. № 18-рп/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

198. Кримінальний кодекс України з текстом внесених у нього змін і доповнень, офіційно оприлюднених станом на 1 вересня 2008 р. / укладач Кириць Б.О. – Львів: Ліа-Прес, 2008. – 480 с.

199. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984, додаток до № 51. – Ст. 1122. Із змінами, внесеними згідно з Законом 586-VI від 24 вересня 2008 р.

200. Остапенко О.І. Суб'єкти уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / Остапенко О.І. – Львів: ЛьВДУВС, 2009. – 213 с.

201. Про затвердження Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня

1993 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

202. Йосифович Д.І. Взаємозв'язок корупції з організованою та економічною злочинністю / Д.І. Йосифович : матеріали наук. конф. [„Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами”], (Львів, 6 берез. 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 178–182.

203. Про Концепцію подолання корупції в Україні „На шляху до доброчесності” : Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

204. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні: [навч. посіб.] / Остапенко О.І. – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – 345 с.

205. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. №185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

206. Додін Є.В. Проблеми європейської та глобальної адаптації правового регулювання економічних відносин в Україні (рецензія) / Є.В. Додін // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 3 (57, Ч. 1). – С. 134–136.

207. Дика Ю.В. Адміністративно-правової засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю.В. Дика. – К., 2008. – 18 с.

208. Про схвалення Стратегії розвитку державної статистики на період до 2012 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 1413-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

209. Agata Tyburska. Przygotowanie menedżerów w zakresie zarządzania kryzysowego – koncepcja treści programowych dla studentów studiów podyplomowych w zakresie / Agata Tyburska : materiały pokonferencyjne [«Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji»]; pod redakcją naukową Andrzeja Urbana. – Szczytno : Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły

Policji w Szczytnie, 2007. – P. 92–97.

210. Youth crime strategy action plan 2002 to 2005. Newham Youth Offending Team, Stratford Police Station, 18 West Ham Lane. – London, e15 4SG.

211. Міжнародні організації, конвенції та багатосторонні угоди в галузі транспорту : в 4 – т. Т. 3. Залізничний транспорт. – К. : ДП „ДержавтотрансНДІпроект”, 2009. – 200 с.

212. Про затвердження Статуту залізниць України : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1999 року № 457 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

213. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 15 серпня 2007 р. № 558 „Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

214. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

215. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 липня 2008 р. № 514 „Про затвердження Положення про організацію навчального процесу з функціонального навчання у мережі навчально-методичних установ єдиної системи цивільного захисту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.