

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ЛОЗИНСЬКИЙ ЮРІЙ РОМАНОВИЧ

УДК 342.951:614.841.48

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

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів
2010

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент
Ковалів Мирослав Володимирович,
Львівський державний університет внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Ярмакі Христофор Петрович,
Одеський державний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності ОВС

кандидат юридичних наук, доцент
Школик Андрій Михайлович,
Львівський національний університет імені Івана
Франка, доцент кафедри адміністративного та
фінансового права

Захист відбудеться «21» травня 2010 р. о 14 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.03 у Львівському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Автореферат розісланий «20» квітня 2010 року

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

І.Ю. Настасяк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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, чії 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. Любліна, А.В. Мілашевича, В.Й. Развадовського, В.М. Удада.

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 напрямами 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;

– методику 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.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 229 сторінок, з яких 168 – основного тексту, 27 – список використаних джерел (215 найменувань), 34 сторінки додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, ступінь дослідження проблеми, визначено її зв'язок з державними науковими програмами, планами і темами, а також мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну, висвітлено теоретичну та емпіричну бази роботи, практичне значення одержаних результатів, подано відомості про їхню апробацію та впровадження.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті як об'єкта адміністративно-правового забезпечення» складається з трьох підрозділів, у яких з'ясовано сутність протипожежної профілактики, здійснено характеристику законодавства, що регламентує протипожежну профілактику на залізницях.

У підрозділі 1.1. *«Історичні передумови виникнення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її розвиток в Україні»* на підставі аналізу праць українських і зарубіжних учених розкрито історичні передумови виникнення протипожежної профілактики. Зазначено, що особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій щодо пожежної безпеки на залізницях зумовлюють створення та розвиток специфічних підрозділів – органів по протипожежній профілактиці у структурі відомчої воєнізованої охорони як складової частини загальнодержавної системи забезпечення пожежної безпеки.

Особливості протипожежної профілактики зумовлюються організаційно-правовими, економічними, технологічними передумовами перевезення пасажирів, матеріальних цінностей, концентрацією матеріальних ресурсів, запровадженням логістичних принципів, що визначається об'єктивними чинниками: технологічними, економіко-географічними, демографічними,

соціально-психологічними, без урахування яких діяльність органів по протипожежній профілактиці буде неефективною.

У підрозділі 1.2. «Призначення протипожежної профілактики на залізничному транспорті та її регулювання нормами адміністративного права» проаналізовано сучасний стан законодавства стосовно забезпечення пожежної безпеки та адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність органів по протипожежній профілактиці на залізницях, органів місцевого самоврядування, адміністрації підприємств залізничного транспорту щодо зазначеного питання.

Зазначено, що метою забезпечення протипожежної профілактики є захист прав і свобод людини, інтересів держави й суспільства та створення умов для нормального функціонування залізниць. Якісне виконання органами по протипожежній профілактиці завдань і функцій з пожежної безпеки безпосередньо залежить від визначення компетенції органів, на які покладається ця діяльність. Протипожежна профілактика на залізницях здійснюється на підставі системи законів і підзаконних нормативно-правових актів. Відомчі нормативні акти регулюють зовнішню та внутрішню організацію діяльності органів з метою підвищення ефективності профілактичних заходів на об'єктах залізниць.

У підрозділі 1.3. «Характеристика законодавства, що регламентує протипожежну профілактику на залізничному транспорті в Україні» на основі детального аналізу відповідного чинного нормативного масиву доведено, що адміністрування роботи органів та посадових осіб із зазначеного питання здійснюється актами законодавства, які охоплюють різні галузі права. Це об'єктивний процес, що зумовлений розвитком суспільних відносин, які виникають щодо здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері пожежної безпеки та пов'язані зі спрямованим на реалізацію організаційно-правових засобів щодо охорони життя і здоров'я громадян, збереженням матеріальних цінностей, забезпечення сприятливих умов роботи залізниць, оскільки протипожежна профілактика є юридичною діяльністю, що здійснюється від імені держави.

Законодавство з питань протипожежної профілактики ґрунтується на Конституції України і включає Закон «Про пожежну безпеку» та інші нормативно-правові акти, що регулюють питання пожежної безпеки.

Розділ 2 «Адміністративно-правові засади діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті» складається з трьох підрозділів, які містять аналіз механізму організації діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики, умов, форм і методів їхньої роботи.

У підрозділі 2.1. «Мета, завдання, принципи та функції адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на

залізничному транспорті» досліджено зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин з метою забезпечення пожежної безпеки.

Виходячи з аналізу діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті як об'єкта адміністративно-правового регулювання, досліджено мету й завдання основних державних органів, що забезпечують протипожежну профілактику. Завдання адміністративно-правового регулювання розглянуто в контексті організації протипожежної профілактики.

Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності органів по протипожежній профілактиці подано як об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин у сфері забезпечення пожежної безпеки. Як загальні принципи розглянуто: законність, відповідальність органів та їх посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків, соціальну спрямованість, оптимізацію, комплексність, керованість і контрольованість, гласність.

У підрозділі 2.2. «Суб'єкти адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики на залізничному транспорті» проаналізовано систему та правовий статус суб'єктів протипожежної профілактики.

Законодавство, що регулює адміністративно-правове забезпечення пожежної безпеки дозволяє визначити низку суб'єктів: Державний департамент пожежної безпеки МНС, службу пожежної безпеки Управління воєнізованої охорони, адміністрацію підприємств залізниці, добровільні пожежні дружини підприємств, органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів, наділених спеціальною компетенцією, віднесено: 1) державні органи, що регулюють організацію протипожежної профілактики (МНС, Управління воєнізованої охорони), 2) органи, діяльність яких впливає на формування оперативно-тактичних, матеріально-технічних заходів.

На основі аналізу повноважень суб'єктів запропоновано варіант вирішення питання щодо оптимальної кількості функцій органів влади, недержавних утворень; визначення змісту й характеру їхньої взаємодії з іншими суб'єктами; розробки системи структурної координації їхніх дій.

У підрозділі 2.3. «Форми і методи адміністративно-правової діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті» наголошено, що формами адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики є зовнішній прояв практичної реалізації органами виконавчої влади, виконавчо-розпорядчими органами місцевого самоврядування, їх структурними підрозділами та посадовими особами функцій і методів організації забезпечення пожежної безпеки.

Специфіка форм і методів адміністративно-правового регулювання зумовлюється, насамперед, складними і багатогранними характеристиками

власне технологічної діяльності, адміністративно-правових і цивільно-правових відносин, що вона забезпечує. Це стосується балансу конституційних прав і свобод людини та необхідності державного втручання у цивільно-правові й технологічно-розпорядчі відносини. У процесі здійснення адміністративно-правового регулювання протипожежної профілактики адміністративно-правовий метод проявляється в односторонньому порядку вирішення питань, пов'язаних зі здійсненням управлінського впливу.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті» містить аналіз основних шляхів вдосконалення організаційно-правових засад діяльності органів виконавчої влади, органів по протипожежній профілактиці щодо підвищення ефективності службової діяльності у забезпеченні пожежної безпеки.

У розділі підкреслено, що підвищення ефективності протипожежної профілактики значно залежить від визначення компетенції органів, які здійснюють таку діяльність. Успішне розв'язання окресленої проблеми можна забезпечити лише за умови повного та ефективного використання оперативного-службового потенціалу органів по протипожежній профілактиці відомчої воєнізованої охорони за активної допомоги адміністрації підприємств залізниць і громадськості.

Найраціональнішим рішенням в умовах реформування залізничного транспорту визнано активне адміністративне втручання держави в регулювання протипожежної діяльності на основі науково обґрунтованої системи управління державною політикою у сфері техногенної безпеки та комплексом інженерно-технічних заходів, її реалізації й орієнтації на забезпечення інтересів громадян і держави. Програма розвитку протипожежної профілактики має поєднувати модернізацію діяльності органів по протипожежній профілактиці та реформування її структури.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання через з'ясування адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті 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 нерозривно пов'язані з розвитком технологій перевезень, організацією і становленням пожежної охорони. Особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій у сфері пожежної безпеки

на залізницях зумовлюють створення та розвиток спеціальних підрозділів – 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) державним примусом. Водночас ці відносини мають особливості, що властиві адміністративним правовідносинам, підкреслюють їхню специфіку і виокремлюють їх з-поміж інших правовідносин.

3. Охарактеризовано чинне законодавство з питань протипожежної профілактики, яке ґрунтується на Конституції України і включає Закон України «Про пожежну безпеку» та інші нормативно-правові акти, що регулюють питання пожежної безпеки. Стан нормативної бази у сфері пожежної безпеки суттєво впливає на ефективність протипожежної профілактики. Сьогодні основні вимоги пожежної безпеки розосереджені у значному 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.

4. Визначено мету протипожежної профілактики, яка полягає у забезпеченні стану пожежної безпеки, що відповідає вимогам нормативних документів у сфері пожежної безпеки як складової частини техногенної безпеки та 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, можна віднести: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; соціальну спрямованість; оптимізацію регулювання; комплексність; керованість; контрольованість; гласність. Зміст адміністративно-правового

регулювання протипожежної профілактики проявляється через функції, що реалізуються у процесі виконання органами залізничного транспорту завдань щодо 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 наділені повноваженнями щодо здійснення протипожежної профілактики, входять: МНС України, Державний департамент пожежної безпеки МНС України, Управління воєнізованої охорони Державної адміністрації залізничного транспорту України, громадські формування. Основним суб'єктом здійснення протипожежної профілактики на залізницях 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 залізниць.

Форми і методи здійснення протипожежної профілактики 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.

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

Економічний метод можна використовувати при здійсненні державного нагляду у сфері пожежної безпеки у поєднанні з адміністративним методом. Оцінка діяльності органів по протипожежній профілактиці має бути тісно пов'язана зі ступенем протипожежного захисту об'єктів залізниці загалом.

8. Враховуючи потребу вдосконалення організації діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті, запропоновано 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;

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 і середнім ступенем допустимого ризику щодо пожежної безпеки;

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 Державної адміністрації залізничного транспорту України;

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;

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 ЄС;

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;

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;

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»;

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.

9. За результатами дисертаційного дослідження підготовлено 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.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Лозинський Ю.Р. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / Ю.Р. Лозинський // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – Львів, 2008. – № 1 (155). – С. 48–52.

2. Лозинський Ю.Р. Щодо питань адміністративно-правового забезпечення діяльності органів залізничного транспорту з протипожежної профілактики / Ю.Р. Лозинський // Наше право : науково-практичний журнал. – К., 2008. – № 2. – С. 49–51.

3. Лозинський Ю.Р. Адміністративно-правові засади діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті / Ю.Р. Лозинський // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – Львів, 2008. – № 4 (58), ч. 2. – С. 47–50.

4. Лозинський Ю.Р. Взаємодія органів пожежного нагляду на залізничному транспорті з органами державної влади і управління в профілактиці правопорушень, пов'язаних з порушенням Закону України «Про пожежну безпеку» / Ю.Р. Лозинський // Наше право : науково-практичний журнал. – К., 2008. – № 3. – С. 53–56.

5. Лозинський Ю.Р. Генезис протипожежної профілактики на залізничному транспорті у системі адміністративного права / Ю.Р. Лозинський // Митна справа : науково-аналітичний журнал. – Львів, 2009. – № 1, ч. 2. – С. 17–20.

6. Лозинський Ю.Р. Контроль як засіб забезпечення законності в адміністративній діяльності органів державного пожежного нагляду / Ю.Р. Лозинський // «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» : матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції (Львів, 10 лютого 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2007. – С. 116–119.

7. Лозинський Ю.Р. Щодо правил прийому в підрозділах МНС України заяв, повідомлень та іншої інформації про пожежі і злочини, пов'язані з ними / Ю.Р. Лозинський // «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» : матеріали Всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів (Львів, 28 вересня 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2007. – С. 128–130.

8. Лозинський Ю.Р. Забезпечення безпеки і захисту населення від пожеж, аварій та катастроф / Ю.Р. Лозинський // «Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві» : матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 26 жовтня 2007 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2007. – С. 56–58.

9. Лозинський Ю.Р. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки / Ю.Р. Лозинський //

«Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» : матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції (Львів, 5 березня 2008 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2008. – С. 168–170.

10. Лозинський Ю.Р. Загальні засади діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті / Ю.Р. Лозинський «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів державної служби боротьби з економічними злочинами» : матеріали наук.-звіт. конф. факультету економічної безпеки (Львів, 6 березня 2009 р.) / Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – С. 230–233.

АНОТАЦІЯ

Лозинський Ю.Р. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Львівській державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010.

У дисертації проведено комплексне дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті.

Розглянуто сутність протипожежної профілактики, особливості діяльності суб'єктів у цій сфері суспільних відносин.

У роботі застосовано системний підхід до вивчення форм і методів правового регулювання діяльності органів по протипожежній профілактиці. Здійснено аналіз механізму внутрішньої та зовнішньої організації як комплексу спеціальних заходів, засобів і способів, що мають юридичний зміст і скеровані на забезпечення пожежної безпеки. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення діяльності органів по протипожежній профілактиці.

Ключові слова: протипожежна профілактика, залізничний транспорт, безпека, адміністративно-правові відносини.

АННОТАЦИЯ

Лозинский Ю.Р. Административно-правовое обеспечение деятельности органов противопожарной профилактики на железнодорожном транспорте. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое

право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел, Львов, 2010.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых основ обеспечения противопожарной профилактики на железнодорожном транспорте Украины. В работе применен системный подход к исследованию форм и методов правового регулирования, организации деятельности органов противопожарной профилактики. Проанализирован механизм внутренней и внешней организации как комплекс специальных мероприятий, средств и способов, имеющих юридическое содержание и направленных на эффективное обеспечение пожарной безопасности.

На современном этапе развития государства административно-правовое регулирование противопожарной профилактики обеспечено системой норм, которые по предмету и целевым признакам объединяют разнородный правовой материал, регламентирующий осуществление органами исполнительной власти и местного самоуправления публично-властных полномочий в указанной сфере. Противопожарная профилактика на железнодорожном транспорте – это система организационно-правовых, специальных и тактико-психологических мер органов ведомственной военизированной охраны Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины по организации и практическому выполнению задач обеспечения сохранения жизни и здоровья, прав и законных интересов граждан, субъектов хозяйственной деятельности, которые пользуются услугами железных дорог или выполняют отдельные технологические операции.

Административно-правовое регулирование противопожарной профилактики определено принципами, которые очерчивают круг общественных отношений, что, возникают в процессе служебной деятельности ведомственной военизированной охраны с целью предупреждения пожаров, и соответствующий механизм реализации. Субъекты административно-правового регулирования противопожарной профилактики объединены единым предметом правового регулирования – общественными отношениями, что возникают в процессе деятельности органов противопожарной профилактики.

Под формой административно-правового обеспечения противопожарной профилактики следует понимать действия органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их должностных лиц по изданию административно-правовых актов, а также другие действия, которые влекут за собой административно-правовые последствия, отражающие функции и методы административно-правового обеспечения пожарной безопасности.

Метод административно-правового обеспечения противопожарной профилактики определяется в наиболее общем значении как способ влияния

на тактику проведения специальных мероприятий органами и подразделения ведомственной военизированной охраны, другими органами железнодорожного транспорта с целью координации деятельности в системе административно-правовых мер в указанной сфере.

Обеспечение противопожарной профилактики на железнодорожном транспорте рассматривается как комплексная проблема, успешное решение которой может быть обеспечено лишь при условии полного и наиболее эффективного использования потенциала всех служб железной дороги при активной помощи общественности.

Повышение эффективности деятельности возможно при согласовании организационно-штатной структуры субъектов обеспечения с управленческими отношениями в системе органов противопожарной профилактики на железнодорожном транспорте. Анализируются правовое регулирование, полномочия органов по применению мер профилактики. Формулируются предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование законодательства в указанной сфере государственного управления. Также разработаны рекомендации относительно совершенствования мероприятий, направленных на обеспечение комплексности профилактического воздействия.

Повышению эффективности деятельности органов противопожарной профилактики в сфере пожарной безопасности может служить улучшение взаимодействия с органами транспортной милиции. Обобщение теоретических подходов к усовершенствованию деятельности органов противопожарной профилактики по обеспечению пожарной безопасности дают возможность выделить основную проблему, которая лежит в плоскости унификации органов, как целостных систем административной деятельности, в направлении готовности их к изменениям обстановки и приоритетов в указанной сфере.

Сформулированы предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование административно-правового регулирования деятельности органов противопожарной профилактики на железных дорогах в Украине.

Ключевые слова: противопожарная профилактика, железнодорожный транспорт, безопасность, административно-правовые отношения.

SUMMARY

Lozinskyi Y.R. Administrative-legal provision of agencies' activity in fire-fighting preventive measures on the railway means of transport. – Manuscript.

The thesis for the scientific degree of a Candidate of Law in speciality 12.00.07. – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law. – Lviv State University of Internal Affairs. – Lviv, 2010.

The dissertation deals with the complex research of administrative-legal provision of agencies' activity in fire-fighting preventive measures on the railway of transport.

Essence of fire-fighting preventive measures, peculiarities of subjects' activity in the social relations sphere are described.

The systematic approach to the studying of the forms and methods of agencies' legal regulation activity in the fire-fighting preventive measures has been used. The mechanism of internal and external organization has been analyzed as a complex of special measures, means and ways having a legal content and concentrated on the provision of the fire safety.

Suggestions and recommendations for the improving of the agencies' activity in the fire-fighting preventive measures are made.

Key words: fire-fighting preventive measures, railway means of transport, safety, administrative-legal relations.

Підписано до друку 30.03.2010 р.
Формат 60x90/16. Папір офсетний. Зам. № 52-10
Умовн. друк. арк. 0,9. Наклад 100 прим.

Львівський державний університет внутрішніх справ
79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.