

УДК 34.342.342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРОТИПОЖЕЖНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ НА ЗАЛІЗНИЦІ****ADMINISTRATIVE-LEGAL PROVIDING FIRE PROTECTION FOR RAILWAY****Лозинський Ю.Р.,***кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті розглянуте питання адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики на залізниці. Проаналізовано законодавство України, що визначає методи попередження виникнення пожеж на об'єктах залізничного транспорту та встановлює відповідальність за неналежне виконання профілактичної роботи з попередження пожеж на залізниці. Розкриті сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення пожежно-профілактичної роботи на залізниці. Визначені принципи реформування залізничного транспорту на сучасному етапі та зміни у вітчизняному законодавстві щодо посилення адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики на залізниці. Результати дослідження можуть бути використані при вивченні питання реформування законодавства про залізничний транспорт в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, протипожежна профілактика, залізничний транспорт, безпека перевезень на залізниці, реформування залізничного транспорту.

В статье рассмотрены вопросы административно-правового обеспечения противопожарной профилактики на железной дороге. Проанализировано законодательство Украины, которое определяет методы предупреждения возникновения пожаров на объектах железнодорожного транспорта и устанавливает ответственность за ненадлежащее исполнение профилактической работы по предупреждению пожаров на железной дороге. Раскрыта сущность и содержание административно-правового обеспечения пожарно-профилактической работы на железной дороге.

Определены принципы реформирования железнодорожного транспорта на современном этапе и изменения в отечественном законодательстве относительно усиления административно-правового обеспечения противопожарной профилактики на железной дороге. Результаты исследования могут быть использованы при изучении вопроса реформирования законодательства о железнодорожном транспорте в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, противопожарная профилактика, железнодорожный транспорт, безопасность перевозок на железной дороге, реформирование железнодорожного транспорта.

The questions of administrative – legal maintenance of fire protection on railway. Analyzed legislation of Ukraine, which defines methods of fire prevention facilities in railway transport and establishes liability for improper performance of preventive work to prevent fires railway. The essence and content of administrative-legal maintenance of fire-prevention work on railway. Principles railway reform at present stage and changes in domestic legislation to strengthen administrative– legal maintenance of fire protection on railway. Results of study can be used to study reform of legislation on rail transport in Ukraine.

Key words: administrative and legal security, fire protection, rail transport, railway transport safety, railway reform.

Актуальність проблеми. Українська держава невпинно рухається на шляху до євроінтеграції, що зумовлює оновлення законодавства до європейських стандартів права. Не винятком є законодавство про залізничний транспорт, який є важливою галуззю транспортної системи країни. Так, ще у 2006 р. набуло чинності Розпорядження Кабінету Міністрів України № 651-р «Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту», поява якої зумовлена тим фактом, що 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 [13].

До головних проблем, визначених у Концепції, які слід розв'язати для забезпечення подальшого розвитку залізничного транспорту, належать: недосконалість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність залізничного транспорту та невідповідність його організаційної структури умовам розвитку ринкової економіки країни [13]. Варто зауважити, що Концепція Державної програми

реформування залізничного транспорту є чинним нормативним актом на сьогодні, що визначає шляхи, способи та етапи реформування залізничного транспорту України у три етапи.

У рамках заключного етапу Концепції (2011–2015 р.) Міністерство інфраструктури України підготувало нову редакцію Закону України «Про залізничний транспорт», метою якого є не лише підвищення якості залізничних послуг, але й підвищення безпеки при користуванні залізничним транспортом. Даний законопроект розроблений з урахуванням нормативних актів Європейського Союзу, тому цілком ймовірно, що у новому законі будуть посилені норми адміністративно-правового забезпечення діяльності залізничних підприємств у цілому. І хоча нова редакція закону ще не прийнята, важливо усвідомити, що велика увага до питання безпеки користування залізницею підвищує значення та актуальність питання адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики на залізниці.

Залізничний транспорт – одна з важливих базових галузей економіки України, що забезпечує її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки, а також потре-

би населення у перевезеннях. Щодобово у русі знаходяться тисячі пасажирських та товарних вагонів, а на об'єктах загального та промислового залізничного транспорту працюють тисячі людей, які мають бути певні у безпеці об'єктів залізничного транспорту.

На жаль, вагонний парк залізничного транспорту можна охарактеризувати як зношений та не модернізований, що підвищує ймовірність виникнення пожеж. Так, як зазначає Д.В. Зеркалов, майже всі пожежі у тяговому, моторно-вагонному рухомому складі залізничного транспорту виникають із технічних причин, а також внаслідок старіння і подовження термінів експлуатації техніки [4, с. 17].

Несумлінне виконання працівниками залізниць своїх обов'язків та порушення правил пожежної безпеки, як зі сторони користувачів, так і працівників залізниць, також є частою причиною пожеж на залізниці. Наприклад, у 2014 р. було зафіксовано 26 пожеж на залізниці, тоді як у 2013 р. – 18, у 2012 р. – 19, що свідчить про збільшення кількості пожеж та збитків, заподіяних ними [6, с. 81].

Важливу роль у забезпеченні безпеки пасажирів та працівників залізничної транспортної системи мають заходи протипожежної профілактики. Як показує світовий досвід, систематична організаційна і практична робота щодо попередження пожеж на залізничних об'єктах та рухомому складі дає можливість знизити кількість пожеж на залізниці, а також зменшувати випадки травматизму та інших наслідків виникнення пожеж.

Мета статті – дослідити адміністративно-правове забезпечення протипожежної профілактики на залізниці в умовах реформування залізничної галузі.

Питанням безпеки на залізничному транспорті, забезпеченню протипожежної профілактики на об'єктах залізничного транспорту, дослідженню безпеки пасажирів на залізниці присвячені роботи таких учених, як: У.В. Антонюк, І.В. Булгакова, С.С. Єсімов, М.В. Ковалів, Ю.П. Свит, М.Л. Шелухін. Дослідження адміністративно-правового забезпечення профілактичних протипожежних заходів на залізниці досліджували Д.В. Зеркалов, М.Д. Кацман, О.Є. Кружилко, І.І. Слуговін, О.Ю. Чередниченко, П.В. Лапін та ін.

Д.В. Зеркалов у дослідженнях наголошує, що загальне керівництво і контроль за організацією та проведенням пожежно-профілактичної роботи на залізницях і в метрополітенах здійснює Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці [4].

О.Ю. Чередниченко визначив роль та місце підрозділів воєнізованої охорони залізниць у загальнодержавній системі залізничного транспорту. Він наголошує, що головним завданням відомчої охорони є запобігання та ліквідація пожеж на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до складу залізниць України, а також у залізничному рухомому складі. Відомча охорона відповідно до покладених на неї завдань здійснює пожежно-профілактичні заходи та контроль за виконанням установлених вимог пожежної безпеки [14].

Дослідник П.В. Лапін проаналізував стан пожежної безпеки на об'єктах залізничного транспорту Укрзалізниці. Дані його дослідження свідчать, що нині відбувається скорочення парку пожежних поїздів при відносному збереженні рівня пожеж та збільшення середніх збитків, що припадають на одну пожежу. Пожежні поїзди відіграють суттєву роль у профілактиці пожеж на залізниці, тому П.В. Лапін наголошує на важливості розробки функціональної моделі пожежно-профілактичної роботи бойової obsługi пожежних поїздів та необхідності відповідного адміністративно-правового забезпечення даного питання у законодавстві [6].

С.С. Єсімов у своїх дослідженнях концентрувався на адміністративно-правовому забезпеченні патрульної служби на залізничному транспорті. Вчений наголосив, що існують суттєві проблеми взаємодії органів внутріш-

ніх справ на залізничному транспорті при виникненні надзвичайних ситуацій, зокрема пожежах хімічних речовин. На думку С.С. Єсімова, організація взаємодії підрозділів патрульної служби транспортної міліції та спеціальної служби транспорту в умовах проведення заходів, передбачених планами ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, вимагає пошуку організаційно-тактичних можливостей щодо підвищення ефективності спільної діяльності [1].

Отже, адміністративно-правове забезпечення профілактики пожеж на залізниці розглядалося багатьма вченими в різних аспектах, однак у більшості досліджень не визначено сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення профілактики пожеж на залізниці в сучасному законодавстві, що є актуальним з огляду на процес реформування залізничної галузі.

Виклад основного матеріалу. Першим позитивним зрушенням щодо посилення адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики на залізниці було прийняття Кодексу цивільного захисту України [5]. Кодекс забезпечує функціонування цілісної системи цивільного захисту в Україні із урахуванням кращого світового досвіду. Правові норми протипожежного захисту об'єктів і рухомого складу залізниць до цього часу регулювали близько 10 законів України, при цьому деякі з них втратили свою актуальність та потребували скасування, у тому числі й Закон України «Про пожежну безпеку».

Кодекс цивільного захисту України (стаття 55) визначає ряд заходів щодо організації пожежної безпеки, у тому числі й питання профілактики пожеж на залізниці. Але для того, щоб визначити особливості адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики на залізниці, потрібно враховувати утворення єдиного суб'єкта господарювання на базі Укрзалізниці, що здійснено в рамках Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту (2 етап реформування). Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про залізничний транспорт», прийнятий 23.02.2012 р. [2], «Укрзалізниця – це акціонерне товариство, утворене відповідно до Закону України «Про особливості утворення публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування», яке здійснює перевезення пасажирів та вантажів у визначеному регіоні залізничної мережі». Відповідно до підпункту 3 статті 55 «забезпечення пожежної безпеки суб'єкта господарювання покладається на власників та керівників таких суб'єктів господарювання». Оскільки засновником Акціонерного товариства «Укрзалізниця» є держава в особі Кабінету Міністрів України, то фактично саме держава бере на себе відповідальність за організацію профілактики пожеж на залізничному транспорті.

Адміністративно-правове забезпечення протипожежної профілактики на залізниці визначається підпунктом 1 статті 55, а саме: «Забезпечення пожежної безпеки на території України, регулювання відносин у цій сфері органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і громадян здійснюються відповідно до цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів» [5]. Це дає підстави вважати, що пріоритетним у вирішенні питання адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики має Кодекс цивільного захисту України. До того ж, даний кодекс містить статтю 61, що стосується суб'єктів господарювання визначених Кабінетом Міністрів України, в яких створюється відомча пожежна охорона. Відповідно до даного переліку об'єкти залізничного транспорту (Мінінфраструктури) створюють власну відомчу пожежну охорону: «У суб'єктів господарювання, віднесених до сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади, утворюються державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини) для забезпечення відомчої пожежної охорони» [5].

Відомча пожежна охорона Укрзалізниці є однією із найбільших у системі відомчої пожежної охорони країни. Відомча пожежна охорона Укрзалізниці створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.01.1994 р. № 7 «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті» [10]. Заходи з профілактики та гасіння пожеж здійснюють 1 200 працівників відомчої пожежної охорони Укрзалізниці.

Загальне керівництво і контроль за організацією та проведенням пожежно-профілактичної роботи здійснює Управління воєнізованої охорони Укрзалізниці. Так, у вищезазначеній постанові, а саме в пункті 4, зазначається: «Відомча охорона відповідно до покладених на неї завдань здійснює пожежно-профілактичні заходи та контроль за виконанням установлених вимог пожежної безпеки» [10].

Закон України «Про залізничний транспорт» у статті 12 також визначає адміністративно-правове забезпечення профілактики пожеж на залізниці відомчою охороною: «Охорона вантажів і об'єктів залізничного транспорту, нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки, ліквідація пожеж на залізничному транспорті загального користування, розгляд справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень здійснюються відомчою воєнізованою охороною АТ «Укрзаліниця» [3].

До відомчої охорони належать:

- управління воєнізованої охорони;
- служби воєнізованої охорони залізниць;
- служби воєнізованої охорони метрополітенів;
- загони воєнізованої охорони залізниць;
- стрілецькі, пожежні та інші підрозділи, навчальні заклади, бази матеріального і технічного забезпечення, будинки та бази відпочинку.

Щодо адміністративно-правового забезпечення протипожежної профілактики, яка здійснюється цим органом, то Д.В. Зеркалов зазначає: «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 України і Укрзалізниці, Положенням про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, цією постановою та іншими, затвердженими згідно з чинним законодавством, нормативними актами» [4, с. 237].

Розміри штрафів і перелік посадових осіб пожежної охорони, які мають право їх накладати, визначені чинним законодавством (розділ III Кодексу України про адміністративні правопорушення). Штрафи накладаються на підставі протоколів, що складаються посадовими особами пожежної охорони. Порядок стягнення штрафів і оформлення необхідних документів узаконі у відповідній інструкції Укрзалізниці. Постанова про накладення штрафу може бути відмінена або змінена посадовою особою, яка наклала це стягнення, вищою посадовою особою пожежної охорони або рішенням народного суду. Протокол про порушення правил пожежної безпеки і постанова про накладення штрафу реєструються в журналі обліку адміністративних стягнень. Узаконі та інші матеріали про накладення адміністративного стягнення зберігаються в адміністративній справі. Адміністративні справи зберігаються в підрозділах пожежної охорони протягом року, а потім знищуються у порядку, встановленому вищою організацією.

Важливу роль в адміністративно-правовому забезпеченні протипожежної профілактики на залізниці відіграє наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 21.12. 2009 №1322 «Про затвердження Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті» [8]. У наказі зазначається, що порядок організації та проведення інструкта-

жу з питань пожежної безпеки (протипожежні інструктажі), спеціальне навчання, навчання та перевірка знань із питань пожежної безпеки встановлюються Типовим положенням про інструктажі, затвердженим наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 29.09.2003 № 368 (1148-03) [9].

Однак варто зауважити, що даний документ на сьогоднішній час втратив чинність на підставі наказу Міністерства внутрішніх справ № 1005 (1229-14) від 29.09.2014, і відтепер проведення інструктажів регулюється відповідно до Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 444 [11].

Ці законодавчі зміни не дають чіткої відповіді на питання адміністративно-правового забезпечення профілактики пожеж на залізниці, як, наприклад, хто має проводити інструктажі, організовувати спеціальне навчання та перевірку знань працівників, зайнятих на роботах із підвищеною пожежною небезпекою тощо.

Частково адміністративно-правове забезпечення профілактики пожеж на залізниці визначене в наказі Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України» [7]. Відповідно до наказу головною метою системи управління безпекою руху поїздів є «організація технічного навчання кадрів і підвищення їх кваліфікації, відпрацювання практичних дій на випадок виникнення нестандартних ситуацій; періодична перевірка знань працівників, робота яких пов'язана з рухом поїздів, вимог нормативних документів та нормативно-правових актів та посадових інструкцій; забезпечення своєчасного перегляду нормативних документів та приведення їх у відповідність до вимог чинного законодавства з безпеки руху» [7].

Важливу роль у профілактиці пожеж на залізниці відіграють пожежно-технічні комісії. На підприємствах Укрзалізниці, де працюють 50 і більше осіб, за рішенням трудового колективу створюється пожежно-технічна комісія. Робота комісії організовується згідно з Типовим положенням про пожежно-технічну комісію, що затверджується Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій. Відповідно до положення на кожному залізничному підприємстві повинна бути розроблена інструкція про заходи пожежної безпеки згідно з Правилами пожежної безпеки в Україні.

Також пожежно-технічні комісії здійснюють обстеження об'єктів і рухомого складу, є основною формою профілактичної роботи на залізничному транспорті. Обстеження проводяться з метою контролю за дотриманням затверджених правил, норм та інструкцій, спрямованих на запобігання пожежам, успішне їх гасіння, забезпечення безпеки людей під час пожежі, а також на забезпечення будівель, споруд і рухомого складу засобами пожежогасіння і пожежним обладнанням.

Висновки. Отже, адміністративно-правове забезпечення протипожежної профілактики на залізниці визначається великою кількістю нормативних актів, найголовнішими з яких є:

1. Кодекс цивільного захисту України.
2. Закон України «Про залізничний транспорт».
3. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті».
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті».

Процес реформування залізничного транспорту та оновлення законодавства відповідно до європейських стандартів права позначається на адміністративно-пра-

вовому забезпеченні протипожежної профілактики на залізниці. На сучасному етапі відбуваються структурні перетворення у системі залізничного транспорту, готується до прийняття нова редакція Закону України «Про залізничний транспорт», у якому підвищена увага до підвищення безпеки при користуванні залізничним транспортом. Втім, незважаючи на зміни, забезпечення пожежної безпеки підприємств, установ, організацій і об'єднань Укрзалізниці покладається на їх керівників і уповноважених ними осіб.

Власники підприємств або уповноважені ними органи зобов'язані:

- розробляти комплексні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки;
- відповідно до нормативних актів із пожежної безпеки розробляти і затверджувати положення, інструкції,

інші нормативні акти, чинні в межах підприємства, здійснювати постійний контроль за їх дотриманням;

- забезпечувати дотримання протипожежних вимог стандартів, норм, правил, а також виконання приписів і постанов органів державного пожежного нагляду та відомчої воєнізованої охорони;
- організовувати для інженерно-технічних працівників, службовців і робітників спеціальне навчання, інструктування та перевірку знань із питань пожежної безпеки та ін.

Дотримання правил пожежної безпеки на залізничному транспорті, як із боку пасажирів, так і працівників дозволить мінімізувати кількість пожеж на залізниці. Однак цьому має передувати чітке визначення адміністративно-правового забезпечення профілактики пожеж на залізниці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єсімов С.С. Проблеми взаємодії органів внутрішніх справ на залізничному транспорті при виникненні надзвичайних ситуацій / С.С. Єсімов: матеріали наук.-звіт. конф. факультету кримінальної міліції [«Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави»] (Львів, 5 березня 2008 р.) / Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 125–128.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про залізничний транспорт». – [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4443-17>.
3. Закон України «Про залізничний транспорт». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Зеркалов Д.В. Пожежна профілактика на галузевих об'єктах. Навчальний посібник // Д.В. Зеркалов, М.Д. Кацман, О.Є. Кружилко, І.І. Слугівін. За редакцією Д.В. Зеркалова. – К.: Основа, 2014. – 372 с.
5. Кодекс цивільного захисту України. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
6. Лапін П.В. Економічна ефективність пожежних поїздів: до постановки проблеми. / П.В. Лапін // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер. : Економіка і управління. – 2015. – Вип. 31. – С. 78–90.
7. Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України» від 01.04.2011, № 27. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0729-11>.
8. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 21.12. 2009, № 1322 «Про затвердження Правил пожежної безпеки на залізничному транспорті». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0230-10>.
9. Наказ МНС України 29.09.2003 № 368 (з1147-03) «Типове положення про інструктажі, спеціальне навчання та перевірку знань із питань пожежної безпеки на підприємствах, в установах та організаціях України». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1148-03>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7 «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті». – [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/7-94-%D0%BF>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р., № 444 «Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF/para9#n9>.
12. Презентація проекту Закону України «Про залізничний транспорт» (нова редакція). – [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://new.mtu.gov.ua/files/Presentation%20re%20new%20law%20on%20railway%20transport.pdf>.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р «Про схвалення Концепції Державної програми реформування залізничного транспорту». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/651-2006-%D1%80>.
14. Чередниченко О.Ю. Економічна доцільність відомчої системи охорони вантажів громадського порядку на об'єктах транспортної інфраструктури України в сучасний період. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/ekonomichna-dotsilnist-vidomchoyi-sistemi-ohoroni-vantazhiv-gromadskogo-poryadku-na-ob-ektah-transportnoyi-infrastrukturi-ukrayini-v>.