

Е.Е. Тонков // Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. – Н. Новгород, 2001. – С. 274.

9. Див. Варыгин А.Н. Коррупция в органах внутренних дел / А.Н. Варыгин // Общество. Культура. Преступность: Межвуз. сб. тр. – Саратов, 2003. – С. 32; Гармаев Ю.П. Должностные преступления в таможенных органах / Ю.П. Гармаев. – М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2002. – 173 с.

10. Даньшин И.Н. Организованная преступность // збірник наук. праць Харківськ. Центру з вивчення організованої злочинності спільно з Американським ун-том у Вашингтоні. – Вип. другий / И.Н. Даньшин. – Харків, 2001. – С. 4–31.

11. Див. Кримінальний кодекс України з текстами внесених у нього змін і доповнень, офіційно оприлюдненими станом на 1 листопада 2007 р. / Укладач Б.О. Кириш. – Львів: Магнолія-2006, 2007. – 349 с.

12. Щокін Г.В. Виступ на розширеному засіданні колегії Генеральної прокуратури України 30 січня 2006 р. / Г.В. Щокін // Вісник прокуратури. – 2006. – № 2.

13. Роуз-Екерман Сьюзен. Корупція та урядування: причини, наслідки та зміни / Сьюзен Роуз-Екерман; пер. С. Кокіюка та Р. Ткачука. – К.: К.І.С., 2004. – 296 с.

УДК 342.951:351.75:351.749.6

О.Г. Ярема

## ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

*Аналізується чинне законодавство, що регламентує правові основи діяльності та форми участі членів громадських формувань у правоохоронних заходах на об'єктах залізничного транспорту, розкривається суть взаємодії цих формувань з працівниками транспортної міліції.*

**Ключові слова:** громадські формування, громадський порядок, органи внутрішніх справ, правопорушення, профілактична діяльність, залізничний транспорт.

*Анализируется действующее законодательство, регламентирующее правовые основания деятельности и формы участия членов общественных формирований в правоохранительных мероприятиях на объектах железнодорожного транспорта.*

рожного транспорта, раскрывается сущность взаимодействия этих формирований с работниками транспортной милиции.

**Ключевые слова:** общественные формирования, общественный порядок, органы внутренних дел, правонарушения, профилактическая деятельность, железнодорожный транспорт.

*The article analysis current legislation that regulates legal basis of the activity and the forms of social formations' participation in law enforcing measures at the objects of the railway transport, reveals the essence of these formations' interaction with the workers of transport militia.*

**Key words:** social formations, public order, law enforcement agencies, offence, preventive activity, railway transport.

**Постановка проблеми.** Курс, визначений Конституцією України на розвиток і зміцнення демократичної та правової держави, вимагає нових підходів до вирішення питань підвищення ефективності роботи правоохоронних органів. Пріоритетним напрямком роботи стала відкритість, демократичність, тісна взаємодія з населенням, залучення громадськості до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень. Взаємодія державних правоохоронних органів з громадськістю – важлива частина процесу демократизації суспільства, побудови в Україні правової держави, забезпечення законності та правопорядку.

На сьогодні одним з основних важелів підвищення ефективності охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, зміцнення правопорядку в державі є участь у цій справі широких верств громадськості. Без плідної взаємодії з громадськістю неможливо досягнути відчутних позитивних результатів у поліпшенні рівня законності.

Діяльність органів внутрішніх справ на залізничному транспорті з охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на об'єктах залізниці значною мірою пов'язана з активністю громадських формувань, роль яких в умовах зростаючих вантажопотоків та пасажирських перевезень, обмеженого контингенту воєнізованої охорони й особового складу транспортної міліції не можна недооцінювати.

Однак під час виконання такими громадськими формуваннями правоохоронних завдань та функцій виникає низка проблем управлінського та матеріально-фінансового характеру, які в наш час ускладнюють їх практичну діяльність. Крім того, недосконалість чинного законодавства з питань визначення повноважень членів громадських

формувань правоохоронної спрямованості, їх соціально-правового захисту, обмежень, пов'язаних із реалізацією ними повноважень у сфері охорони громадського порядку, вимог, яким вони повинні відповідати, лише ускладнюють їх діяльність, перешкоджають залученню до їх лав свідомих громадян.

**Стан дослідження.** Проблеми участі громадськості в охороні громадського порядку та взаємодії громадських формувань з правоохоронними органами у сфері профілактики правопорушень у різний час були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.В. Додіна, С.Ф. Денисюка, М.І. Єропкина, М.В. Коваліва, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, О.П. Ключніченка, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренєва, М.В. Лошицького, Н.П. Матюхіної, О.В. Негодченка, Є.Б. Ольховського, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, Г.О. Пономаренко, О.П. Рябченко, А.В. Серьогіна, В.Ф. Сіренка, І.І. Сидорука, В.К. Шкарупи та ін. Протягом останніх років низку публікацій про окремі питання адміністративно-правового статусу громадських формувань та особливості їх діяльності в Україні здійснили О.В. Джафарова, А.М. Долгополов, Д.С. Каблов. Однак ряд аспектів цієї актуальної тематики залишилися поза увагою науковців. У цьому аспекті важливо здійснити аналіз правових основ та форм діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на залізничному транспорті, виявити прогалини у чинному законодавстві, через які виникають певні ускладнення у визначенні повноважень членів громадських формувань. Саме це і стало метою цієї розвідки.

**Виклад основних положень.** Громадські формування з охорони громадського порядку – надійні помічники ОВС у забезпеченні правопорядку та профілактиці правопорушень. Вони створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами.

Базовим законодавчим документом, яким керуються працівники ОВС при залученні населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень на залізничному транспорті, є Конституція України, норми якої є нормами прямої дії і мають найвищу юридичну силу. Згідно зі ст. 36 Основного Закону громадянам України надається право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Водночас у ст. 27 Конституції визначено, що кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від

протиправних посягань. У розвиток цих норм Законом України «Про міліцію» передбачено, що міліція має право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва в порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність [1]. Примусове залучення громадян до співробітництва з міліцією забороняється.

Правовою основою залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень є також Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 21 червня 2000 р., який встановлює порядок залучення населення до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, визначає основні функції, права та обов'язки громадян, які беруть участь у цій діяльності [2].

Конкретизація норм цього Закону відображена у затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. Типовому статуті громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, де зазначено, що залучення громадян до об'єднання в громадські формування правоохоронної спрямованості має здійснюватись лише на добровільних засадах [3].

Громадські формування з охорони громадського порядку та профілактики правопорушень створюються за місцем роботи, навчання або проживання. Це засвідчується рішенням громадян, прийнятим на їх зборах (конференціях). Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та ОВС повинні всіляко сприяти такій ініціативі громадян, підтримувати і заохочувати їх, надавати необхідну допомогу в створенні таких формувань [4, с. 188–192].

Ініціатива у справі залучення працівників Укрзалізниці до охорони громадського порядку та профілактики правопорушень може належати адміністраціям підприємств та установ, які самостійно (без участі лінійних органів) або за безпосередньою участю міліції вважають, що необхідно провести відповідні заходи спрямовані на створення громадських правоохоронних формувань. Обов'язковими етапами залучення працівників залізниці до охорони громадського порядку є реєстрація громадського формування на підставі прийнятого на зборах рішення про його створення, яке підтримав відповідний лінійний підрозділ, а також узгодженого з ним положення (статуту) та поданого списку членів формування; організація і проведення навчання членів громадських формувань на базі лінійного відділу за розробленою тематикою у межах встановленого обсягу, видача за його результатами

Львівського державного університету внутрішніх справ — сертифікатів та посвідчень, оформлених органом місцевого самоврядування, членам громадського формування.

Важливим інструментом залучення працівників Державної адміністрації залізничного транспорту до участі в охороні громадського порядку слугує система заохочень, визначена нормативно-правовими актами. Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» за активну участь громадян у правоохоронній діяльності передбачає такі види заохочень, як подяка, цінний подарунок, грошова винагорода. Право надання заохочень мають лінійні органи внутрішніх справ. Додатково Закон надає право підприємствам, установам та організаціям за поданням керівних органів громадських формувань за рахунок власних коштів заохочувати членів цих об'єднань пільговими путівками до санаторію або будинку відпочинку, додатково оплачуваною відпусткою терміном до 5 діб та іншими видами заохочень і пільг, визначених зборами трудового колективу. На підприємствах Укрзалізниці практика матеріального заохочення проводиться з 1994 р.

Участь членів громадського формування у спільній з працівниками транспортної міліції охороні правопорядку і правоохоронних заходах які вони здійснюють на об'єктах залізничного транспорту, полягає у залученні громадськості до таких видів діяльності, як патрулювання на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктури; проведення рейдів з виявлення правопорушень та осіб, які їх вчинили; перевірка місць відстою вагонів; супроводження приміських та пасажирських поїздів; обстеження приміщень станцій, відкритих для пасажирських перевезень (у сільській місцевості), де можуть перебувати особи без конкретного місця проживання, жебраки, безпритульні неповнолітні; перевірка дотримання паспортно-візового режиму та правил транзитного проїзду іноземними громадянами; вжиття заходів, спрямованих на попередження дорожньо-транспортних пригод на залізничних переїздах; охорона місць зберігання товарно-матеріальних цінностей; надання допомоги працівникам міліції у припиненні правопорушень, доставлення правопорушників до чергової частини; участь у розгляді посадовими особами лінійних ОВС матеріалів (справ) про адміністративні правопорушення; охорона місць виникнення аварійних ситуацій, аварій, стихійних лих, пожеж, виявлення свідків та потерпілих, вжиття заходів до надання останнім невідкладної медичної допомоги, а також заходів, скерованих на запобігання шкідливим наслідкам при виникненні надзвичайних ситуацій [5].

Крім того, з введенням у дію Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» громадським формуванням надано право брати участь у заходах, спрямованих на запобігання проявам насильства в сім'ї (ч. 2 ст. 3), що за відсутності дільничних інспекторів міліції у складі транспортної міліції має суттєве значення для профілактики насильства в сім'ях працівників транспорту, які проживають на станціях та інших об'єктах обслуговування лінійних відділів.

Форми співпраці громадських формувань з лінійними відділами міліції доповнюються новими аспектами і включають охорону громадського порядку на вокзалах залізничних вузлів; підтримання належного порядку в поїздах (супровід поїздів, заходи щодо попередження безквиткового проїзду); охорону майна підприємств; патрулювання в місцях технологічного та довготривалого відстою пасажирських та вантажних вагонів; супровід груп вболівальників при виїздах на футбольні матчі в інші регіони країни; участь у забезпеченні правопорядку під час різноманітних масових та інших спеціальних заходів.

Одночасно етап формування у громадян позитивного ставлення до співпраці з ОВС має супроводжуватися копіткою роз'яснювальною роботою, безпосереднім спілкуванням працівників міліції з громадянами, працівниками залізниці. При цьому досягнення ефективності такого процесу забезпечується застосуванням різноманітних форм роботи. З метою досягнення очікуваного результату працівники ОВС проводять такі заходи: робочі зустрічі в трудових колективах підприємств, установ, організацій та навчальних закладах, гуртожитках тощо; наради з керівним складом (правлінням) громадських організацій та збори з їх членами [6, с. 34].

Співробітники ОВС залучають членів громадських формувань до індивідуально-профілактичних заходів, які вони здійснюють серед різних категорій громадян, з метою виявлення правопорушників, причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень, вжиття до правопорушників безпосередніх заходів профілактичного впливу та контролю за їх поведінкою.

Адже профілактика – це найгуманніший засіб боротьби з адміністративними проступками, засіб, який передбачає не покарання, а виховання, застереження членів суспільства від вчинення адміністративних проступків та інших правопорушень [7, с. 3].

Для забезпечення дієвого індивідуально-профілактичного впливу на поведінку правопорушника члени громадських формувань

можуть залучатися до проведення індивідуальних профілактичних бесід з особами, схильними до вчинення правопорушень, з неповнолітніми правопорушниками; проведення роз'яснювальної роботи серед батьків неповнолітніх правопорушників; роз'яснення правопорушникам норм чинного законодавства, інших нормативно-правових актів та відповідальності за вчинення протиправних дій; роз'яснення правопорушникам, які доставлені до лінійних органів, можливих наслідків їх подальшої протиправної поведінки.

Унаслідок приділення належної уваги підготовці та активній участі працівників міліції у підборі майбутніх членів громадських формувань досягнуто деякі результати. Після подачі заяви про вступ до громадського формування адміністрація за участю профспілкового комітету підприємства надає клопотання, яке розглядає керівник громадського формування. Без клопотання заяву претендента не розглядають. Така форма підбору обумовлена наявністю відповідальності особи, яка прагне до вступу в добровільне об'єднання передусім перед колективом.

Працівникам лінійних органів при підготовці членів громадського формування необхідно визначити їх можливості та схильності, а також спеціалізацію напрямів майбутньої правоохоронної діяльності [8, с. 130].

Членам громадських формувань надано право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії (ст. 14 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»), а також пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії.

Члени громадських формувань можуть залучатися до патрулювання, виставлення постів на привокзальних майданах, залізничних вокзалах тощо. Однак законодавство не визначає перелік правопорушень, у попередженні яких мають брати участь члени громадських формувань, але з огляду на складність завдань у сфері охорони громадського порядку та техногенної безпеки на об'єктах транспорту є підстави вважати, що виконання формуваннями визначених законом обов'язків при застосуванні відповідних форм та методів роботи можливе лише під контролем та керівництвом працівників відповідних структурних підрозділів транспортної міліції.

Водночас, у працівників міліції виникають труднощі, пов'язані із застосуванням окремих норм Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Внутрішня неузгодженість норм Закону простежується при аналізі визначення функції контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку з боку різних органів влади.

У ст. 3 Закону зазначається, що повсякденна (оперативна) діяльність громадських формувань контролюється лише відповідними органами внутрішніх справ, а ст. 16 передбачає, що контроль за діяльністю громадських формувань здійснюється місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції спільно з ОВС.

У ст. 20 Закону встановлено, що контроль за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. У цій же статті зазначається, що контроль за дотриманням вимог положення (статуту) громадських формувань здійснюють органи, що проводять їх реєстрацію. На нашу думку, важко встановити як межі контрольних повноважень указаних суб'єктів, так і розмежувати компетенцію їх у здійсненні контрольної функції.

На практиці діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку підприємств залізниці контролює сектор профілактики правопорушень управління кадрів та соціальної політики Державного територіально-галузевого об'єднання, районна державна адміністрація, транспортні та територіальні підрозділи міліції. Однак контроль повинен залишати місце і для впливу громади на зміни діяльності, якщо це необхідно [9, с. 30].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» положення (статут) громадського формування узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу внутрішніх справ, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування. На нашу думку, доцільно виключити слово «територіального», що дасть можливість лінійним органам погоджувати статuti громадських формувань, які будуть діяти на транспорті.

З метою підвищення ефективності впливу громадських формувань з охорони громадського порядку на стан безпеки руху поїздів, дотримання правил безпеки на залізничному транспорті також доціль-



но внести доповнення до п. 2 ч. 3 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення») у питанні щодо складання протоколів членами громадських формувань з охорони громадського порядку за ст.ст. 109, 110, розгляд яких віднесено до відання органів залізничного транспорту.

**Висновок.** На основі аналізу діяльності громадських формувань як суб'єкта охорони громадського порядку на залізничному транспорті видається необхідним передбачити новітні форми участі спеціалізованих громадських формувань підприємств залізничного транспорту в роботі щодо охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, вдосконалити правове забезпечення діяльності громадських формувань на залізничному транспорті, значно розширити їхні повноваження у цій сфері з метою ефективнішого подолання антигромадських явищ, усунення причин та умов учинення суспільно небезпечних діянь, забезпечення надійного захисту конституційних прав та свобод громадян, сприяння безпечному функціонуванню залізничного транспорту.

1. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
3. Див.: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. Долгопалов А.М. Громадська самодіяльність і охорона громадського порядку / А.М. Долгопалов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 2. – С. 188–192.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (зі змінами).
6. Пономаренко Г.О. Шляхи підготовки працівників органів внутрішніх справ до взаємодії з громадськістю / Г.О. Пономаренко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 1 (26). – С. 33–38.
7. Ковалів М.В. Поняття та зміст профілактики адміністративних проступків / М.В. Ковалів // Митна справа. – 2009. – № 3. – С. 3–8.
8. Ковалів М.В. Міліція громадської безпеки як суб'єкт забезпечення охорони прав та свобод громадян / М.В. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 3. – С. 128–135.
9. Діяльність поліції у демократичному суспільстві. Програма Ради Європи «Поліція і Права Людини 1997 – 2000». Міністерство внутрішніх справ Австрії. – Відень: Вид. Ради Європи, 2000. – 54 с.