

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про участь громадян в охороні
громадського порядку і державного кордону»
(реєстр. № 13714 від 29.08.2025)»*

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання удосконалення механізму створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, у контексті законопроекту (реєстр. № 13714 від 29.08.2025) (далі – законопроект). За результатами аналізу визначено ризики законопроекту.*

***Ключові слова:** громадські формування, охорона громадського порядку і державного кордону, воєнний стан, статут.*

Вступна частина. У сучасних умовах зростання викликів безпеці, зокрема в умовах воєнного стану, питання ефективної взаємодії держави з громадянським суспільством у сфері охорони громадського порядку та державного кордону набуває особливої актуальності. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (далі – громадські формування) виступають одним із ключових елементів такої взаємодії. Їхня діяльність має не лише правозастосовне, але й соціальне значення, оскільки сприяє формуванню культури правосвідомості, підвищенню рівня громадянської відповідальності та розвитку партнерських відносин між населенням і правоохоронними органами. Тож удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності громадських формувань є нагальною потребою, обумовленою складною безпековою ситуацією та необхідністю ефективного забезпечення громадського порядку.

Згідно статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань.

Згідно положень Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань. Інші обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі на утворення і діяльність громадських об'єднань, можуть бути встановлені виключно законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Відповідно, громадські формування за своїм правовим статусом належать до громадських організацій. На них поширюється загальний порядок створення,

реєстрації, діяльності та припинення громадських організацій, визначений Законом України «Про громадські об'єднання», з урахуванням положень, передбачених Законом.

Метою досліджуваного законопроекту є удосконалення механізму створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, що вимагає додаткового нормативного врегулювання у цій сфері.

Законопроектом передбачається внесення змін до статей 3, 5, 6, 8, 10–16, 18–20 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» (далі – Закон), зокрема й надання повноважень територіальним органам Національної поліції України та органам Державної прикордонної служби України звертатися до суду щодо примусового припинення (ліквідації) діяльності громадського формування у випадку його бездіяльності або порушення ним вимог законодавства України.

Усвідомлюючи важливість удосконалення механізму створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських формувань, особливо в умовах воєнного стану, вважаємо за необхідне звернути увагу на окремі ризики, пов'язані з реалізацією положень цього законопроекту.

Основна частина. У законопроекті пропонується викласти статтю 6 Закону «Реєстрація громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону» в новій редакції, яка, серед іншого, передбачає врегулювання питання щодо внесення змін до статуту громадського формування. Звертаємо увагу, що питання внесення змін до статуту громадського формування виходить за межі предмета правового регулювання цієї статті, яка стосується саме реєстрації таких формувань.

Окрім того, внесення змін до статуту громадського формування предметно пов'язано зі змістом статті 5 Закону, що врегульовує статутні питання громадських формувань. У зв'язку з цим, доцільно перенести частину третю статті 6 Закону (у редакції законопроекту) до статті 5, доповнивши її новою частиною п'ятою, що відповідає внутрішній логіці Закону.

Зауваження викликають положення законопроекту, згідно яких «зміни до статуту вносяться шляхом його викладення в новій редакції та після погодження з відповідними органами Національної поліції та/або органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, а також з виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, на території якої діятиме це громадське формування» (частина третя статті 6 Закону у редакції законопроекту).

Відповідно до пункту 8 частини другої статті 5 Закону статут громадського формування повинен містити порядок внесення змін і доповнень до статуту. Встановлення обмеження, згідно якого зміни можуть вноситися виключно шляхом викладення статуту в новій редакції, не є обґрунтованим. Як свідчить правозастосовна практика, зміни до установчих документів юридичних осіб можуть вноситися як шляхом викладення документа в новій редакції, так і частковою зміною його окремих положень.

Згідно частини другої статті 8 Закону (у редакції законопроекту) «у разі невиконання завдань, визначених цим Законом, чи порушення громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону вимог

законодавства України, територіальний орган Національної поліції або орган Державної прикордонної служби України має право звернутися з адміністративним позовом про примусовий розпуск (ліквідацію) цього громадського формування в порядку адміністративного судочинства».

Слід зауважити, що незважаючи на підконтрольність громадських формувань органам Національної поліції та Державної прикордонної служби України, такі формування створюються з метою надання допомоги державним та місцевим органам влади, а також правоохоронним органам щодо виконання завдань з охорони громадського порядку та державного кордону на визначених територіях, найчастіше у взаємодії з представниками поліції або Державної прикордонної служби України, проте самі по собі громадські формування не є структурними підрозділами цих органів. Згідно чинних положень Закону координацію та контроль за діяльністю таких формувань здійснюють також органи місцевої влади, зокрема, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а не виключно органи Національної поліції чи підрозділи Державної прикордонної служби України.

Законопроектом пропонується надання членам громадських формувань для забезпечення власної безпеки права на придбання у власність пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та використання їх виключно на підставах, передбачених законодавством України. Відповідні положення закріплені частиною четвертою статті 12 Закону (у редакції законопроекту).

Оскільки члени громадських формувань здійснюють свої повноваження з охорони громадського порядку та державного кордону у взаємодії з поліцейськими та прикордонниками, а також надають допомогу правоохоронним органам у реагуванні на правопорушення, надання їм права на використання пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, є невиправданим, навіть з огляду на забезпечення їхньої особистої безпеки.

До того ж, відповідно до логіки законопроекту, кожен член громадського формування фактично отримає законодавчо закріплену можливість придбати і використовувати зброю не смертельної дії (травматичну зброю), що у разі відсутності чітко врегульованого підходу може створити передумови для утворення воєнізованих формувань в межах громадських формувань, що суперечить частині другій статті 4 Закону України «Про громадські об'єднання».

Згідно положень чинного законодавства, громадяни мають право на придбання у власність пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, на підставі дозвільних документів, як це передбачено Інструкцією про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України № 622 від 21.08.1998.

Із положень законопроекту випливає, що членам громадських формувань може бути надане право придбавати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, без отримання відповідних дозволів, а виключно на підставі норм Закону. Однак погодитися з таким підходом складно, зважаючи на необхідність гарантування безпеки громадян та ризик порушення чи обмеження їхніх прав у разі застосування зазначених пристроїв.

У зв'язку з цим, положення частини четвертої статті 12 Закону (у редакції законопроекту) потребують додаткового обґрунтування, а також детального нормативного врегулювання порядку, умов та особливостей придбання у власність і використання членами громадських формувань пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за властивостями металевими снарядами не смертельної дії (травматичної зброї).

Водночас варто зазначити, що положення частини четвертої статті 12 Закону (у редакції законопроекту) виходять за рамки правового регулювання цієї статті, якими є питання членства у громадських формуваннях. Більш доцільним є включення відповідної норми до статті 10 Закону, що визначає права громадських формувань.

Згідно частини першої статті 16 «Координація діяльності громадських формувань» Закону (у редакції законопроекту) передбачається, що «органи Національної поліції та органи чи підрозділи охорони державного кордону Державної прикордонної служби України здійснюють координацію і контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення та звіти керівників зазначених формувань».

Відповідно до назви зазначеної статті, вона повинна врегульовувати питання координації діяльності громадських формувань. Положення щодо контролю за діяльністю громадських формувань передбачені статтею 20 Закону. У зв'язку з цим, з метою забезпечення системності правового регулювання та однозначності у тлумаченні й застосуванні норм, доцільно чітко розмежувати у Законі питання координації та контролю за діяльністю громадських формувань.

Законопроектом пропонується виключити у статті 16 Закону із переліку органів, які здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вважаємо таку пропозицію недостатньо обґрунтованою, оскільки компетенція громадських формувань згідно чинної редакції частини першої статті 16 Закону відповідає визначенню у статті 3 Закону (у редакції законопроекту) загальним засадам організації та діяльності громадських формувань.

Крім того, чинна редакція частини першої статті 16 Закону тісно пов'язана з частиною другою цієї статті, що передбачає право місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації. Відповідно, ці посадові особи наділені повноваженнями щодо здійснення координації та контролю за діяльністю громадських формувань. У разі прийняття редакції, в якій частина перша статті 16 Закону не міститиме повноважень місцевих органів щодо координації та контролю за діяльністю

членів громадських формувань, це призведе до втрати логічного та змістовного зв'язку між першою та другою частинами цієї статті.

Загалом, законопроект оцінюється позитивно, оскільки його ухвалення має сприяти вдосконаленню чинного механізму створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. Очікується, що реалізація положень цього законопроекту підвищить ефективність взаємодії між громадськістю та правоохоронними органами.

Разом із тим пункт 2 розділу II проекту потребує уточнення в частині доручення Кабінету Міністрів України визначення переліку нормативно-правових актів, які підлягатимуть внесенню змін, відповідно до вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України.

Положення щодо набрання чинності законопроекту не враховують приписів Конституційного Суду України, викладених у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, де зазначено, що відповідно до принципу верховенства права важливо передбачити розумний часовий проміжок між офіційним оприлюдненням закону й набранням ним чинності.

Висновок. У рамках удосконалення механізму створення, реєстрації, діяльності та припинення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону доцільним є корегування положень законопроекту в частині врегулювання порядку внесення змін до статутів таких формувань, надання повноважень територіальним органам Національної поліції України та органам Державної прикордонної служби України звертатися до суду щодо примусового припинення (ліквідації) діяльності громадського формування в разі його бездіяльності або порушення ним вимог законодавства України, визначення повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо координації та контролю за діяльністю громадських формувань, а також доопрацювання положень щодо придбання і використання членами громадських формувань пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, з метою забезпечення балансу між безпекою громадян і захистом їхніх прав.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*