

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до Закону України «Про участь громадян в охороні
громадського порядку і державного кордону»
(реєстр. № 15587 від 31.08.2026)*

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання удосконалення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в контексті проєкту Закону України (реєстр. № 15587 від 31.08.2026). Узагальнено стратегічні завдання та особливості правового статусу таких громадських формувань, які надають допомогу поліцейським та прикордонникам з метою комплексного врегулювання проблемних питань контролю, координації та припинення їхньої діяльності. З урахуванням кращих практик європейського досвіду запропоновано комплекс пропозицій, спрямованих на оптимізацію нормативно-правового регулювання окресленої сфери. За результатами аналізу визначено ризики законопроєкту.*

***Ключові слова:** державний кордон, охорона громадського порядку, громадське формування, Державна прикордонна служба України, Національна поліція України.*

Вступ

Державний кордон і його безпека залишаються важливими складниками у питаннях забезпечення національної безпеки. Державна політика у сфері гарантування безпеки державного кордону передбачає сукупність заходів, спрямованих на забезпечення суверенітету, недоторканності й цілісності території, реалізацію та захист національних інтересів держави в її прикордонному просторі. Ефективна система захисту державного кордону має сприяти високому рівню внутрішньої безпеки держави. На цьому фоні громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону відіграють важливу роль у системі прикордонного менеджменту, виступаючи надійним допоміжним елементом Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ), забезпечуючи залучення місцевого населення до охорони державних кордонів, що є особливо критично важливим в умовах правового режиму воєнного стану та сучасних безпекових викликів, які стоять перед Українською державою.

Організація прикордонного менеджменту за участю громадських формувань має позитивні тенденції, оскільки мешканці прикордонних районів та територій найкраще орієнтуються на місцевості; оперативно фіксують появу підозрілих осіб чи транспорту і передають дані прикордонникам, значно розширюючи можливості моніторингу державного кордону без залучення додаткових засобів; організовують підтримання режиму охорони державного кордону та прикордонного режиму; контролюють дотримання правил в'їзду/виїзду та вживають заходи з метою припинення правопорушень всередині контрольованих районів. Також відповідні громадські формування надають допомогу прикордонникам у затриманні правопорушників, діють спільно із

прикордонними нарядами, що дозволяє ефективніше виявляти потенційні прикордонні загрози, а їхня діяльність регламентується Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Метою проєкту Закону України (реєстр. № 15587 від 31.08.2026) (далі – законопроект), як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «законодавче врегулювання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону». Представлений законопроект пропонує посилити координацію громадських формувань з боку Національної поліції України та ДПСУ, запроваджує новий порядок примусового припинення діяльності таких формувань, спрямований на розширення правомочностей членів громадських формувань і зокрема містить норми, які мають дозволити їм придбати пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії (травматичну зброю). У зв'язку з цим, пропонується внесення змін до статей 3, 5, 6, 8, 10–16, 18–20 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Запропоновані зміни, на переконання суб'єктів законодавчої ініціативи, передбачають комплексне врегулювання проблемних питань контролю, координації та припинення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, які надають допомогу поліцейським та прикордонникам.

Законопроект є логічним продовженням попередніх законодавчих ініціатив і тематично пов'язаний із законопроектами «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України» (реєстр. № 15118 від 31.03.2026) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення законодавства у сфері захисту державного кордону України» (реєстр. № 15118-1 від 14.04.2026), «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» щодо інституційного забезпечення зв'язку з Європейською Агенцією прикордонної та берегової охорони (Frontex)» (реєстр. № 15505 від 10.08.2026). Цей взаємозв'язок переконливо демонструє, що представлений законопроект є частиною масштабної реформи у сфері інтегрованого управління кордонами та посилення національної безпеки.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Основна частина

По-перше, у представленому законопроекті наявний ризик, пов'язаний з тим, що надання права на носіння та використання спецзасобів (навіть не смертельної дії) громадським структурам, які не є правоохоронними органами, розмиває державну монополію на правомірне застосування примусу та сили. Одночасно виникає питання щодо прозорості та надійності механізмів обліку, зберігання та запобігання потраплянню такої зброї на «чорний ринок» або на користь третіх осіб через членів громадських формувань. Також на відміну від поліцейських або прикордонників, члени громадських формувань не завжди

проходять психологічний відбір і основи тактико-спеціальної підготовки, що значно підвищує ризик неправомірного чи надмірного застосування сили під час здійснення патрулювання державного кордону. Оскільки громадські формування нерідко фінансуються або підтримуються місцевою владою чи окремими бізнес-групами, то це певним чином утворює загрозу використання озброєних формувань як «приватних охоронних компаній» у локальних інтересах чи бізнес-конфліктах. Тобто прагнення законодавця залучити цивільний потенціал для посилення безпеки державних кордонів створює паралельну силову структуру з розмитим правовим статусом. Адже громадськість має допомагати виключно своєю присутністю, інформацією та спостереженням, а застосування зброї, навіть травматичної має залишатися виключною прерогативою держави.

По-друге, запропоновані зміни щодо уніфікації статутів та посилення процедури реєстрації спрямовані на виведення громадських формувань із «сірої зони», проте детальний аналіз запропонованих законодавчих ініціатив виявляє певні корупційні ризики. Так, зокрема при погодженні статутних документів сфера діяльності громадських формувань має бути чітко відображена в назві та статуті, а правоохоронцям надається право затверджувати ці документи, що демонструє суб'єктивний підхід під час таких процедур. Ризик полягає у тому, що керівники місцевих органів поліції чи прикордонних загонів отримують одноосібний інструмент впливу на те, кому дозволити охороняти правопорядок (і в перспективі купувати травматичну зброю), а кому — ні, що утворює підґрунтя для корупційних зловживань та «продажу» таких погоджень. У законопроекті має бути відображено вичерпний перелік легітимних підстав для відмови у погодженні статутів громадських формувань, адже у випадку, коли межі повноважень службової особи розмиті, рішення приймається на її власний розсуд, що дозволяє керівнику місцевої поліції чи прикордонного загону висувати суб'єктивні, штучні вимоги до тексту статуту чи назви формування, доки не будуть задоволені його особисті чи фінансові інтереси.

По-третє, існує ризик гарантування особистої безпеки для членів громадських формувань, оскільки для реєстрації статутних документів необхідно представити органам державної реєстрації повний список усіх членів такого формування. Своєю чергою, у прикордонних контрольованих районах, особливо в умовах воєнного стану чи близькості до лінії фронту, витік такої інформації (реєстраційні дані є відносно вразливими) становить пряму загрозу для життя та здоров'я громадян прикордонних регіонів, оскільки ворожі диверсійні групи або кримінальні елементи можуть досить легко отримати поіменні списки тих, хто допомагає прикордонникам, для здійснення тиску чи помсти.

По-четверте, наявний ризик обмеження гнучкості щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, оскільки законопроектом встановлюється вимога чітко відображати обрану сферу діяльності в назві організації (наприклад, «Громадське формування з охорони державного кордону «Варта»»), що одночасно позбавляє організацію

засад універсальності. У випадку, якщо виникне потреба розширити сферу діяльності (наприклад, додатково допомагати поліції під час ліквідації наслідків стихійного лиха всередині району), громадське формування буде вимушене проходити перереєстрацію, змінювати назву, знову збирати підписи та отримувати погодження уповноважених правоохоронних та державних органів.

Положення пункту 1 Прикінцевих положень законопроекту не узгоджуються з позицією Конституційного Суду України, який у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 відзначив, що в контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Пункт 2 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту потребує конкретизації в частині доручення Кабінету Міністрів України щодо переліку нормативно-правових актів, які потребуватимуть змін (відповідно до вимог частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України).

У державах ЄС концепція залучення цивільного населення до охорони громадського порядку і захисту державних кордонів найбільш успішно реалізована в Естонії, яка має унікальну структуру — Союз оборони Естонії (Кайтселійт)¹, що має власні регіональні спеціалізовані підрозділи. Досвід Естонії вважається зразковим з огляду на наявний баланс між цивільною ініціативою та суворим державним контролем. Союз оборони Естонії є добровільною воєнізованою організацією, яка входить до складу Сил оборони Естонії. Добровольці на регулярній основі залучаються до охорони державного кордону спільно з Департаментом поліції та прикордонної охорони особливо на складних чи кризових ділянках. Члени Кайтселіиту проходять суворий військовий відбір, регулярні психологічні тести та повноцінний курс тактичної та вогневої підготовки. Їм дозволено зберігати службову зброю вдома, але правила її застосування чітко прирівняні до військових чи поліцейських статутів, що мінімізує будь-які ризики зловживань. Усі члени Союз оборони Естонії перебувають на обліку в державних реєстрах Сил оборони, що гарантує захищеність персональних даних та унеможливорює потрапляння зброї на «чорний ринок».

Також цікавим є досвід Фінляндії, де функціонує інститут сертифікованих цивільних помічників поліції (Järjestyksenvalvoja)², які обов'язково проходять курс навчання за державними стандартами та отримують спеціальну ліцензію, строком на 5 років. Тобто у Фінляндії ця модель працює у форматі персоналізованої державної сертифікації, а не як створення колективних озброєних загонів. Будь-який кандидат у віці від 18 до 68 років зобов'язаний пройти базовий курс навчання (мінімум 40 годин) за стандартами, затвердженими Міністерством внутрішніх справ та успішно скласти іспит. Поліція проводить ретельну перевірку кожного кандидата (кримінальне минуле,

¹ Eesti Kaitseliit. URL: <https://kaitseliit.ee>

² Järjestyksenvalvoja. URL: <https://poliisi.fi/kouluttajaksi>

психічний стан, схильність до насильства). Сертифіковані цивільні помічники поліції мають право носити та застосовувати лише спеціальні засоби (кайданки, перцевий балончик, легкий пластиковий кийок) і тільки під час виконання обов'язків. Жодної вогнепальної чи травматичної зброї, як це пропонується у законопроекті, їм не дозволено. Навіть носіння перцевого балончика вимагає отримання спеціального дозволу поліції після проходження додаткового навчання. Кожен помічник виконує свої повноваження виключно з прив'язкою до певної території або регіону спільно та під контролем поліції. Тобто фінська система є унікальним прикладом того, як держава може ефективно делегувати частину безпекових функцій цивільним особам, зберігаючи при цьому абсолютний контроль над правопорядком.

Зважаючи на реалії правового режиму воєнного стану, тривалу російську військову агресію та безпекові виклики, на нашу думку, для України найбільш оптимальною видається комбінована (гібридна) модель, яка має поєднати найкращі елементи естонського досвіду (Кайтселійт) та фінської системи (Järjestysenvalvoja). Цивільні особи, які залучаються до заходів у сфері охорони державного кордону, повинні проходити спеціальну перевірку, суворий військово-медичний та психологічний відбір, а також перебувати на обліку в державних реєстрах Сил оборони. Застосування ними спеціальних засобів або травматичної зброї можливе виключно під безпосереднім керівництвом офіцерів ДПСУ або поліцейських. Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону під час виконання своїх обов'язків мають прирівнюватися за статусом до працівників правоохоронних органів, водночас нести персональну кримінальну відповідальність за перевищення меж застосування сили.

У рамках адаптації кращих практик іноземного досвіду також доцільно скасувати запропоновану процедуру тристороннього погодження установчих документів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону з боку керівництва відповідного територіального органу Національної поліції, органу чи підрозділу ДПСУ, а також виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, на території якої діятиме таке громадське формування (частина 4 статті 5 в редакції законопроекту). Натомість доцільно запровадити чіткий та прозорий механізм індивідуального ліцензування Національною поліцією шляхом складання автоматизованого іспиту після проходження обов'язкового базового курсу навчання (мінімум 40–60 годин) за державними стандартами кожним членом відповідного громадського формування. Це дозволить перенести акцент з боку держави із нагляду за статутними документами на прискіпливий контроль за реальною кваліфікацією та доброчесністю осіб, які залучаються до охорони громадського порядку.

Також доцільно збільшити строк приведення установчих документів (або переходу на нову систему ліцензування) з 6 місяців до 1 року після припинення або скасування воєнного стану, щоб уникнути колапсу реєстраційної системи (пункт 3 Прикінцевих та перехідних положень у редакції законопроекту).

Висновки

Досліджуваний законопроект спрямований на удосконалення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є актуальним та своєчасним, проте виявлені в ньому ризики (корупційні, безпекові та процедурні) вимагають його суттєвого змістовного доопрацювання. Замість створення колективних озброєних громадських формувань доцільно адаптувати перевірений європейський досвід: для посилення організації охорони державного кордону — інтегрувати цивільних осіб виключно до військового резерву ДПСУ (досвід Естонії), а для забезпечення охорони громадського порядку в тилу — замінити громадські формування інститутом індивідуальних сертифікованих помічників поліції без права на травматичну зброю (досвід Фінляндії).

*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.*