



**Donetsk Regional Scientific  
Center of NALS of Ukraine**



**Donetsk State University  
of Internal Affairs**

**ISMA**  
ANNO 1994

**ISMA University  
of Applied Sciences**

**ORGANIZATIONAL  
AND LEGAL FUNDAMENTALS  
FOR THE FORMATION OF A SECURITY  
ENVIRONMENT IN UKRAINE**

**Scientific monograph**



**IZDEVNIECĪBA  
BALTIJA  
PUBLISHING**

**2023**

*Recommended for printing and distribution via Internet  
by the Academic Council of Baltic Research Institute  
of Transformation Economic Area Problems according  
to the Minutes № 11 dated 28.11.2023  
by the Academic Council of Donetsk State University  
of Internal Affairs according  
to the Minutes № 6 dated 28.11.2023*

**REVIEWERS:**

**Bobkova Antonina** – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Head of Donetsk Regional Scientific Center of NALS of Ukraine, Chief Research Associate at the Scientific Research Laboratory of Public Security, Donetsk State University of Internal Affairs;

**Djakons Romans** – Dr.sc.ing., Professor, Academician, President of ISMA University of Applied Sciences;

**Nazymko Yehor** – Doctor of Law, Professor, Police Major, First Vice Rector of Donetsk State University of Internal Affairs;

**Zakharchenko Andrii** – Doctor of Law, Professor, Head of the Research Laboratory of Donetsk State University of Internal Affairs.

**Organizational and legal fundamentals for the formation of a security environment in Ukraine** : Scientific monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. 342 p.

© Donetsk Regional Scientific Center of NALS of Ukraine, 2023

© Donetsk State University of Internal Affairs, 2023

ISBN 978-9934-26-363-7

© ISMA University of Applied Sciences, 2023

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ  
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
З ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ  
У СФЕРІ ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ**

**Єсімов С. С.**

**ВСТУП**

Публічний (громадський) порядок та безпеку неможливо забезпечити тільки силами держави в особі її уповноважених органів, без участі суспільства. Існуючий нині рівень взаємодії органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями у сфері охорони публічного порядку та безпеки не дозволяє ефективно та повно реалізувати свій потенціал. Проблема недостатньої взаємодії органів виконавчої влади та громадських об'єднань неодноразово порушувалася в офіційних документах. Незважаючи на дію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на період 2021–2026 років, проблема продовжує зберігати свою актуальність, попри впровадження та реалізацію нових форм взаємодії<sup>1</sup>. Водночас, очікуваний від перетворень ефект не досягнуто.

Причиною цього є неналежне правове регулювання, суттєві прогалини в законодавстві, що перешкоджає створенню працюючої системи співробітництва та координації держави та суспільства у сфері забезпечення публічного порядку. Сама понятійна парадигма публічного порядку потребує коригування, аби модернізувати надалі правову та організаційну основи співробітництва держави та суспільства у цій сфері.

Важливе значення для розробки проблеми мали праці вчених: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, П. В. Діхтєвського, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Р. А. Каложного, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалова, М. І. Козюбри, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, С. М. Корнеєва, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, В. В. Луця, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонової, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчущенка

---

<sup>1</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

і інших. Водночас, зміна соціальної парадигми, викликана військовою агресією росії щодо України, змінює українське суспільство, ставить питання щодо забезпечення національної безпеки і окремих її елементів, у тому числі публічного порядку. Це вимагає проведення теоретико-правових досліджень з метою ефективного використання наявних сил і засобів.

### **1. Участь громадськості у забезпеченні публічного порядку**

Участь інститутів громадянського суспільства у охороні публічного порядку перестала бути штучно створеним процесом. Виразно простежується тенденція збільшення соціальної активності громадян і громадських об'єднань. Соціальна активність не має системного характеру, реалізуючись у сферах, що найбільш турбують суспільство, таких як протидія злочинності та боротьба з наркоманією, пошук зниклих безвісти тощо.

Залишаються поза увагою інші соціально значущі події та правопорушення, наприклад, що відбуваються в кіберпросторі, які можуть торкатися прав і законних інтересів великої кількості людей. Для активного та дієвого співробітництва держави в особі органів виконавчої влади із суспільством є об'єктивні передумови. Суспільство та держава взаємно зацікавлені у забезпеченні законності та правопорядку.

Найбільш активно залучає громадські об'єднання для участі у охороні публічного порядку Національна поліція. Правова регламентація діяльності поліції здійснюється нормами Закону «Про Національну поліцію»<sup>2</sup>. Поліція призначена для захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, для протидії злочинності, охорони власності, для забезпечення публічної безпеки та правопорядку.

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України зазначене Міністерство в ході діяльності також може проводити спільні заходи з іншими органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та підприємствами, установами, організаціями<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

<sup>3</sup> Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

Слід зазначити, що у проекті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України закріплено, що основним елементом побудови системи громадської безпеки є організація взаємодії громадських об'єднань, громадян та сил забезпечення громадської (публічної) безпеки. Такими об'єднаннями є громадські формування з охорони публічного порядку і державного кордону.

Ще одним органом виконавчої влади, який бере активну участь в охороні публічного порядку є Національна гвардія України.

Закон «Про Національну гвардію України» встановлює, що Національна гвардія є військовим формуванням з правоохоронними функціями, військовослужбовці забезпечують виконання завдань з охорони публічного порядку, боротьби з тероризмом, сприяють органам Державної прикордонної служби в охороні Державного кордону України<sup>4</sup>.

Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку встановлює, що Національна гвардія здійснює свою діяльність у взаємодії із громадськими об'єднаннями<sup>5</sup>.

Незважаючи на наявність у нормативно-правових актах норм про взаємодію із громадськими об'єднаннями, на практиці Національна гвардія практично не залучає представників громадських об'єднань для сприяння реалізації своїх завдань. Частково це зумовлено тим, що в тексті Закону «Про Національну гвардію України» немає згадки про взаємодію з громадськими об'єднаннями, а отже, з формальної точки зору, така взаємодія не передбачається.

Взаємодія Національної гвардії та громадських об'єднань у сфері охорони публічного (громадського) порядку на сьогодні практично не врегульована.

Аналіз заходів, що проводяться, показує, що члени громадських формувань та військовослужбовці Національної гвардії фактично виконують разом обов'язки з охорони публічного порядку, однак ініціатором залучення членів громадських формувань є не Національна гвардія, а Національна поліція.

Громадські об'єднання беруть участь у охороні публічного порядку у взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Діяльність цього органу виконавчої влади регулюється

---

<sup>4</sup> Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/876-18>

<sup>5</sup> Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text>

Кодексом цивільного захисту, де встановлюється, що ДСНС України здійснює управління, координацію, контроль та реагування у галузі техногенної безпеки та цивільного захисту<sup>6</sup>.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» передбачає, що в числі заходів цивільного захисту, що здійснюються для підтримання порядку в районах, що постраждали під час військових конфліктів або надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, провадиться створення сил охорони публічного порядку, відновлення та охорона публічного порядку<sup>7</sup>.

На підставі Порядку утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони створюються громадські об'єднання добровільної пожежної охорони, підготовку яких здійснюють працівники ДСНС<sup>8</sup>.

Переходячи до вивчення конкретних форм взаємодії та організації роботи громадських об'єднань у сфері охорони публічного порядку, слід зазначити, що найбільш активно діють громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Аналіз організації роботи зазначених громадських об'єднань та форм їх взаємодії з державними органами неможливий без докладного вивчення цього типу громадських об'єднань, які досить недавно з'явилися у правовій системі, і ще не встигли стати об'єктом повноцінного наукового дослідження.

Вперше у законодавстві термін «громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону» вжито у тексті Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Слід зазначити, що у проектах закону ідея створення умов участі громадян в охороні публічного порядку передбачалась у різних колективних формах, але громадське формування з охорони громадського порядку було закладено спочатку, як основна форма участі<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17>

<sup>7</sup> Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>

<sup>8</sup> Про затвердження Порядку утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2023-%D0%BF#n7>

<sup>9</sup> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 20.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1835-14>

У проєкті закону «Про участь громадян України у забезпеченні правопорядку» у статті, присвяченій суб'єктам забезпечення правопорядку, йшлося про такі колективні форми, як громадські та державно-громадські об'єднання. Однак у випадку з державно-громадськими об'єднаннями ситуація більш зрозуміла – подальший текст проєкту закону розкривав, що під ними розуміються громадські формування з охорони громадського порядку, тоді як щодо громадських об'єднань йдеться лише про норму щодо порядку їх створення відповідно до закону «Про громадські об'єднання»<sup>10</sup>.

Ані матеріали зазначеного законопроєкту, ані подальша практика правозастосування, аж до ухвалення Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», не дають відповіді на це питання, хоча в регіонах повсюдно надавали перевагу звичним з радянських часів добровільним народним дружинам, функціонал яких був вивчений та зрозумілий.

На наш погляд, причин популярності громадських формувань з охорони громадського порядку було кілька. Перша причина полягала в тому, що при організації громадського формування з охорони громадського порядку можна було використати багатий досвід, оскільки попередня система використання громадських формувань була налагодженою та ефективною, люди мали певний практичний досвід діяльності такого роду, що дозволяло інтегрувати його в забезпечення публічного (громадського) порядку в Незалежній Україні.

Друга причина полягала в тому, що хоча прямої заборони на діяльність саме громадських об'єднань із забезпечення публічного порядку не було, до ухвалення Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» у 2000 році така можливість не розглядалася, оскільки не було необхідного правового регулювання.

У діючих нормах закріплено основні напрями діяльності громадських формувань з охорони публічного порядку: сприяння поліції та іншим правоохоронним органам у діяльності з охорони громадського порядку; діяльність із запобігання та припинення правопорушень; діяльність з правової просвіти населення та навчання правил поведінки у громадських місцях.

Громадяни можуть на загальних зборах, які проводяться за місцем проживання, або у місцях роботи та навчання ініціювати процес створення громадського формування з охорони громадського порядку.

---

<sup>10</sup> Про громадські об'єднання: Закон України від 20.03.2012 р. № 4582-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17>

У разі ухвалення рішення про створення про це мають бути повідомлені органи місцевого самоврядування та органи Національної поліції.

Порядок створення, реорганізації та ліквідації вищевказаних формувань встановлюється Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» з урахуванням положень Закону «Про громадські об'єднання». Після створення громадські формування з охорони громадського порядку можуть здійснювати інформування правоохоронних органів про загрози публічному порядку та виявлені правопорушення; у разі звернення правоохоронних органів – надання сприяння у сфері охорони публічного порядку; здійснювати інші права.

Законом закріплено низку вимог до осіб, які планують бути учасниками та засновниками громадських формувань з охорони громадського порядку. Ці особи не повинні мати непогашених і незнятих судимостей, щодо них не повинно вестися кримінальне переслідування. Засновники та члени громадських формувань з охорони громадського порядку не повинні мати психічних захворювань, бути обмеженими або повністю недієздатними, а також страждати на наркоманію та алкоголізм. Заборонено участь громадян інших держав у діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Також закріплено право для установ, у межах яких утворено громадське формування з охорони громадського порядку, у межах компетенції надати учасникам таких об'єднань пільги та компенсації за рахунок власних коштів.

Організаційно-правова форма громадського формування з охорони громадського порядку – громадське об'єднання. Згідно з вимогами законодавства про створення громадського формування з охорони громадського порядку необхідно повідомляти орган місцевого самоврядування. Це робиться для того, щоб визначити територіальні межі діяльності громадського формування з охорони громадського порядку.

Доцільно порівняти чинні до 2000 року та у подальшому норми, що регулюють відносини за участю відповідних громадських об'єднань. Так, основними напрямками діяльності добровільних народних дружин (діяли до 2000 року) були: сприяння правоохоронним органам у їх діяльності з охорони громадського порядку; боротьба із злочинністю на території діяльності народної дружини; охорона громадського порядку за надзвичайних ситуацій; поширення правових знань, роз'яснення норм поведінки у громадських місцях.

Наведений перелік схожий з переліком напрямів діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку. По суті,



додавалась лише участь добровільної народної дружини в охороні громадського порядку у разі надзвичайних ситуацій.

Однак при подальшому аналізі правового статусу цих громадських об'єднань бачимо, що незважаючи на подібність, функціонал громадських формувань з охорони громадського порядку значно урізаний. У частині обмежень для членів народних дружин, список повторює сукупність вимог для членів громадських формувань з охорони громадського порядку.

Єдиний перелік прав, що надавалися народній дружині: інформувати органи внутрішніх справ (міліцію) та інші правоохоронні органи про правопорушення та про загрози громадському порядку; сприяти органам внутрішніх справ (поліції) та іншим правоохоронним органам при їх зверненні на заходи з охорони громадського порядку; здійснювати інші права.

Щодо цього переліку виникає важливе питання. Справа в тому, що народна дружина могла сприяти тільки в тих випадках, коли правоохоронні органи безпосередньо звернулися<sup>11</sup>.

Як бачимо з напрямів діяльності, визначених у Законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», ключове значення займає взаємодія з поліцією.

М. В. Завальний вказує, що основними завданнями, які стоять перед громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, є забезпечення безпеки, охорона громадського порядку, сприяння правоохоронним органам<sup>12</sup>. Проте, вже при аналізі формальної сторони цієї проблеми виникає питання про повноту нормативного регулювання взаємодії громадських формувань з охорони громадського порядку та поліції. Положення Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» практично не дають розуміння – для яких конкретно практичних цілей, і в яких випадках можуть бути використані громадські формування.

На рівні спеціального Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» поняття «громадський порядок» не має нормативного визначення, що породжує питання, а що власне захищають громадські формування з охорони громадського порядку.

---

<sup>11</sup> Добровільні народні дружини / Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. С. 321 с.

<sup>12</sup> Завальний М. В. Перспективи залучення громадян до охорони громадського порядку в Україні. *Наше право*. 2020. № 3. С. 40–41.

Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» визначає громадський порядок як сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм<sup>13</sup>. Громадська безпека і порядок у Законі «Про національну безпеку України» визначена як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз<sup>14</sup>;

Наведене розуміння терміна «громадський порядок» не підходить для цілей правового регулювання участі громадських об'єднань у діяльності щодо забезпечення громадського порядку саме через те, що воно є широким. Тому потрібно ввести до законодавства більш вузьке за значенням поняття, яке відповідатиме суто практичній меті – визначити сферу та межі діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку.

Виходячи з цього доцільно визначити громадський порядок як такий стан суспільства, при якому забезпечується реальне здійснення прав і обов'язків громадян, а їх порушення не допускається та припиняється заходами державного примусу, що здійснюються правоохоронними органами.

Така постановка питання у Законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» дозволить, на нашу думку, зафіксувати напрям діяльності громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку, та усунути термінологічну прогалину щодо впорядкування діяльності громадських формувань.

Крім термінологічних проблем у правовій площині є й інші проблеми. Зокрема, має місце колізія права, коли Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» суперечить нормам Закону «Про громадські об'єднання». Зазначений

---

<sup>13</sup> Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3673-17>

<sup>14</sup> Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>

Закон встановлює, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

З позиції формування з охорони громадського порядку, громадське об'єднання – добровільне, самоврядне, неприбуткове формування, створене з ініціативи громадян, які об'єдналися з урахуванням спільності інтересів реалізації спільних цілей.

Реалізація права відбувається шляхом безпосереднього об'єднання фізичних осіб у групи через громадські об'єднання. Із змісту Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» впливає заборона на втручання органів державної влади у діяльність громадських формувань, крім координації діяльності, а також зворотна заборона на втручання громадських формувань у діяльність органів державної влади та посадових осіб, крім передбачених законом випадків.

Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлює, що провадження діяльності громадського формування з охорони громадського порядку можливе лише після включення до державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Фактично йдеться про отримання спеціального дозволу, оскільки без нього функціонування громадського формування з охорони громадського порядку буде неможливим.

Ситуація стала можливою через бажання законодавця сформуванню постійно діючої структури з елементами професіоналізму у сфері охорони громадського порядку – громадські формування, а з іншого боку – залишити громадянам можливість самостійно підтримувати громадський порядок, діючи у формі громадських правоохоронних об'єднань, передбачивши спрощений порядок створення.

Відсутність опрацьованих на рівні закону порядків призводить до необхідності прийняття окремих актів на рівні МВС України, покликаних усунути прогалини, які виникають у законодавстві, що є не цілком прийнятним з точки зору законотворчої діяльності, та щодо зручності застосування права.

Ще один проблемний аспект стосується формулювання завдань, які поставлені перед громадськими формуваннями з охорони громадського порядку. Положеннями статті 9 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено, що основними напрямками діяльності таких формувань є сприяння поліції в охороні громадського порядку, попередження та припинення

правопорушень, поширення правових знань та роз'яснення норм поведінки у громадських місцях.

Водночас, через припис частини 4 статті 10 профільного Закону, громадські об'єднання у межах території, на якій вони створені, мають право надання допомоги у боротьбі з кримінальними правопорушеннями у сфері економіки, податкового законодавства, та пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі, у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів; охорони природи, пам'яток історії та культури; забезпечення безпеки дорожнього руху. Таке формулювання є досить розмитим і незрозумілим для застосування права.

Залишається нерозкритим питання, у чому полягає різниця між сприянням правоохоронним органам в охороні громадського порядку, та попередженням та припиненням правопорушень. Аналізуючи Закон «Про Національну поліцію», можна зробити висновок про те, що поліція здійснює діяльність із запобігання та припинення адміністративних і кримінальних правопорушень, тому фактично ці завдання дублюються за своєю суттю.

Адже сприяючи поліції, громадські формування з охорони громадського порядку зокрема беруть участь в заходах щодо запобігання правопорушенням. Якщо додати до викладеного положення щодо координації, то вийде ситуація, що право сприяти поліції у громадського формування з охорони громадського порядку виникає лише після того, як формування отримає відповідне звернення від органу поліції.

Таке формулювання основних напрямів діяльності та прав громадських формувань з охорони громадського порядку робить їх менш ефективними, ніж подібних з ними по функціоналу добровільних народних дружин, що діяли до прийняття профільного закону. Тому доцільно розглянути досвід добровільних народних дружин для порівняльного аналізу правового регулювання з метою пошуку найбільш оптимального визначення тих завдань, виконання яких можна було б покласти на громадські формування з охорони громадського порядку та способів їх вирішення на підставі діючих у той час відомчих актів МВС України.

Викладені положення спонукають задуматися про потребу проведення реформи системи громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку та механізмів їх роботи з правоохоронними органами, подібно до Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки<sup>15</sup>. Її результатом буде

---

<sup>15</sup> Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

завершення роботи з ліквідації надлишкових і дублюючих функцій органів виконавчої влади. Аналогічна реформа назріла щодо громадських об'єднань, які розглядаємо. Зазначимо, що йдеться не лише про зміну самої системи взаємодії з органами публічної влади.

Продовжуючи вивчення взаємодії громадських формувань з охорони громадського порядку та поліції, необхідно розглянути проблему кадрового забезпечення та питання підготовки членів громадських об'єднань, які беруть участь у охороні публічного порядку. Порядок організації і проведення правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку затверджено 28 березня 2023 року<sup>16</sup>.

Раніше було наведено перелік формальних вимог до учасників та засновників громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку. Аналіз наведених вимог змушує задуматися про їхню повноту та про можливість достовірної перевірки. Не встановлено обов'язку щодо ведення особових справ учасників громадських формувань з охорони громадського порядку, що знижує ефективність контролю за особами, які є їх учасниками.

Відсутні вимоги до стану здоров'я, тому з формальної точки зору членом громадського формування з охорони громадського порядку може бути особа з інвалідністю, позбавлена можливості пересуватися самостійно. Очевидно, що ефективність протидії можливим правопорушенням з її боку буде досить низькою. Звідси виникає необхідність встановлення певних вимог щодо стану здоров'я учасника громадського формування з охорони громадського порядку.

Слід також зазначити прогалину, пов'язану з відсутністю вказівки на вік особи, яка може бути учасником громадського формування. Така ситуація неприпустима, оскільки діяльність такого роду може покладатися лише на повнолітніх громадян, адже охорона суспільного ладу завжди пов'язана з відповідальністю, усвідомлення якої неповнолітнім часто є проблематичним. Шкода може бути заподіяна самому неповнолітньому, а тому доступ до участі в діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку повинні мати лише повнолітні особи, які відповідають вимогам щодо стану здоров'я.

Оскільки порушується питання фізичної протидії вчиненню правопорушення, необхідно проаналізувати проблему застосування фізичної сили учасниками громадських формувань з охорони громадського

---

<sup>16</sup> Про затвердження Порядку організації і проведення правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку : Наказ МВС України від 09.03.2023 р. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0502-23#Text>

порядку. Це важливо, оскільки застосування фізичної сили завжди пов'язане із заподіянням певних фізичних страждань особі, щодо якої застосовують силу, а тому порядок застосування має регламентувати підстави та межі застосування фізичної сили.

Водночас, зазначимо, що положення Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» містять порядок застосування фізичної сили та спеціальних засобів, встановлений для учасників громадського формування з охорони громадського порядку. Доцільно вказати, що підставою застосування фізичної сили є необхідна оборона чи стан крайньої необхідності. Фактично підстави застосування фізичної сили членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону нічим не відрізняються від підстав, які є у будь-якого громадянина щодо статті 27 Конституції України, статті 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення та статті 36 Кримінального кодексу України<sup>17, 18, 19</sup>.

Зазначені нормативні акти закріплюють, що якщо шкода здоров'ю була заподіяна з метою усунення безпосередньо загрози особі або оточуючим особам, небезпека не могла бути усунена іншими способами, або заподіяння шкоди було обумовлено необхідною обороною – захистом особи та особистих прав оборонця, а також інших осіб, суспільства чи держави, таке заподіяння шкоди не є правопорушенням чи злочином відповідно.

Проте члени громадських формувань мають особливий порядок застосування фізичної сили, відмінний від порядку, який застосовують звичайні громадяни. Щодо учасників громадських формувань з охорони громадського порядку відповідні норми встановлено профільним законом. Тому ми змушені розглядати досвід подібних об'єднань для формування розуміння тих принципів, якими керувався законодавець при розробці порядку застосування фізичної сили для тих осіб, які не є правоохоронцями, але водночас беруть участь в охороні громадського порядку.

Стаття 14 Закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлює, що перед тим як член громадського формування застосує фізичну силу, він повинен повідомити того, щодо кого він планує це зробити, що він є членом

---

<sup>17</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%D1%80#Text>

<sup>18</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

<sup>19</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>

громадського формування, дозволити громадянину припинити протиправні дії, спрямовані на заподіяння шкоди життю та здоров'ю члена формування чи інших осіб. Виняток робиться тільки в тому випадку, якщо є підстави вважати, що використання такого довгого формулювання спричинить загрозу життю або здоров'ю громадян, або самого члена громадського формування, або настануть інші тяжкі наслідки.

Член громадського формування враховує навколишнє оточення, ступінь небезпеки, а також силу опору, що надає правопорушник. На члена громадського формування покладається обов'язок надати медичну допомогу особі, щодо якої було застосовано фізичну силу, а за необхідності забезпечити надання професійної медичної допомоги.

Встановлено правило, згідно з яким член громадського формування негайно після застосування фізичної сили, внаслідок якої було завдано шкоди здоров'ю, повідомляє командира громадського формування про цей факт, після чого він має три години, щоб поінформувати про те, що сталося, орган поліції.

Окремо виділяється заборона на застосування фізичної сили щодо вагітних жінок, інвалідів, неповнолітніх, крім випадків скоєння ними збройного чи групового нападу, а також випадків, коли їхні дії можуть завдати шкоди життю та здоров'ю члена формування чи інших громадян. Якщо порівняти наведений порядок із порядком, викладеним у діючому до 2015 року Законі «Про міліцію», можна виявити практично ідентичні положення.

На цей час згідно з положеннями ст. 43 Закону України «Про Національну поліцію» («Порядок застосування поліцейських заходів примусу») поліцейський зобов'язаний повідомити, що він є поліцейським, попередити про можливість застосування фізичної сили та дати можливість виконати законні вимоги поліції. Він не попереджає про свої наміри застосувати фізичну силу, якщо зволікання призведе до створення загрози для життя та здоров'я самого поліцейського, або громадян, та спричинить інші тяжкі наслідки.

На поліцейського покладається обов'язок враховувати обстановку, що склалася, ступінь можливої небезпеки, яка виходить від осіб, щодо яких планується застосування фізичної сили, а також обов'язок прагнути до мінімізації збитків. Поліцейський повинен надати першу допомогу постраждалому внаслідок застосування фізичної сили, а за необхідності забезпечити отримання кваліфікованої медичної допомоги в короткий термін.

Порівняння порядків застосування фізичної сили поліцією та членами громадського формування свідчить про їхню подібність, вони містять однакові положення та однакові принципи. Однак актуальним залишається питання, наскільки застосовним є запозичення механізмів

використання фізичної сили, які використовуються поліцією, для членів громадських формувань. Для поліцейського застосування фізичної сили має характер адміністративного припинення, тоді як для члена громадського формування – це спосіб захисту життя та здоров'я.

Має бути така диференціація – член громадського формування повинен мати право застосувати фізичну силу для захисту життя та здоров'я, захисту майна. Це має бути чітко прописано у законі. Водночас порядок застосування фізичної сили має бути спрощений, оскільки член громадського формування, перебуваючи на чергуванні, має нарукану пов'язку із зазначенням статусу, та інші елементи форменого одягу, що дозволяють візуально визначити, що особа є представником громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону.

Забезпечення публічного порядку без опрацьованої системи застосування фізичної сили може спричинити порушення прав громадян, що охороняються законом, а в деяких випадках призвести до негативних наслідків для самих членів громадських формувань з охорони громадського порядку.

Застосування фізичної сили немає сенсу без продовження права на затримання фізичних осіб. КУпАП та Закон «Про Національну поліцію» встановлюють, що затримання – короткочасне обмеження волі фізичної особи. Якщо стосовно поліцейських діє Закон «Про Національну поліцію», то для членів громадського формування з охорони громадського порядку аналогічного регулювання не передбачено.

На нашу думку, право на затримання особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, мають не тільки уповноважені на те представники влади, але й інші особи, у тому числі постраждалі від злочину, або які стали безпосередніми очевидцями, або особи, яким стало достовірно відомо про вчинення.

Судова практика формує відкритий перелік осіб, які мають право здійснювати затримання. Однак важливою умовою, за якої виникає таке право, є достовірна інформація про наявність у діях особи складу кримінального правопорушення. Такий підхід є вірним, оскільки обмеження функціоналу учасника громадського формування з охорони громадського порядку порівняно зі звичайним громадянином, якого він, за ідеєю, має якраз захищати, є не лише неефективним, а й таким, що порушує власні права, оскільки зменшує можливості щодо інших громадян. Проте розширення повноважень тягне необхідність розгляду питання якості підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку.

Зазначений порядок міститься у наказі МВС України від 9 березня 2023 року № 172 «Про затвердження Порядку організації і проведення



правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку». Підготовка члена громадського формування здійснюється у ході теоретичних і практичних занять. Проведення занять здійснює працівник територіального підрозділу Національної поліції. Доцільно до проведення занять залучати науково-педагогічних працівників вишів МВС України.

Доцільно переглянути Порядок підготовки, переробивши у бік підвищення практичної спрямованості, збільшивши кількість часу, що приділяється практичній підготовці громадян, які беруть участь в охороні громадського порядку. Доцільно використати тренувальні, навчальні центри поліції чи інші місця підготовки поліцейських, у тому числі заклади відомчої освіти МВС.

У 2020 році показники участі громадян в охороні публічного порядку дещо знизилися, незважаючи на збільшення кількості громадських об'єднань, які беруть участь у охороні громадського порядку. Це пояснюється тим, що в цей період стався сплеск епідемії коронавірусної інфекції COVID-19, що призвело до зниження кількості випадків, коли поліцейські залучали представників громадськості до виконання завдань з охорони публічного порядку. У низці регіонів вводилися обмеження з пересування громадян, що також позначилося на статистиці. Можна зробити висновок про те, що інститути, що розглядаються, активно розвиваються, демонструючи цю тенденцію навіть у непростий період, пов'язаний із введенням низки санітарно-епідеміологічних обмежень та в умовах правового режиму воєнного стану.

Слід зазначити наявність потреби у комплексній зміні підходу до взаємодії громадських формувань з органами виконавчої влади у сфері охорони публічного порядку, що пов'язано з якістю правової складової діяльності та комплексом організаційних проблем.

Розгляд положень законодавства про громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону показує, що навіть у тих аспектах, де є опрацьоване правове регулювання, таке законодавство потребує коригування, оскільки має місце запозичення чи наявність протиріч у відомчому регулюванні.

Незважаючи на наявність формально самостійного статусу громадського формування та заборони на втручання у діяльність органів державної влади, на практиці є проблема впливу державних органів на діяльність громадських об'єднань. Вона обумовлена необхідністю контролювати ті структури, які задіяні в охороні публічного порядку. Якщо такий контроль не здійснюватиметься, це може знизити якість охорони публічного порядку, призвести до порушення прав і законних інтересів членами громадських формувань, залучених до охорони публічного порядку.

Для вирішення цієї проблеми доцільно закріпити на законодавчому рівні таку організаційно-правову форму, яка дозволила б органам виконавчої влади контролювати діяльність громадських формувань, які беруть участь в охороні публічного порядку. Одночасно має бути переглянуто законодавство, що має сприяти підвищенню захищеності населення, реальному здійсненню його прав.

Необхідно також звернути увагу на проблему поінформованості населення щодо функціонування громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку і державного кордону.

## **2. Участь громадських формувань у охороні державного кордону, забезпеченні цивільного захисту та інформаційної безпеки**

Перелік громадських формувань з охорони громадського порядку не вичерпується лише формуваннями з охорони публічного порядку, взаємодіючими переважно з поліцією. На основі Закону «Про державний кордон» було створено систему взаємодії із громадськими об'єднаннями, що дозволяє залучати їх для забезпечення охорони Державного кордону України.

Нормативно-правовою базою для взаємодії уповноважених державних органів із цими формуваннями є Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», яким закріплено, що взаємодія прикордонних органів і громадських формувань з охорони державного кордону є частиною комплексу заходів, метою яких є залучення громадян до захисту Державного кордону України та для реалізації завдань оперативно-службової діяльності прикордонних органів.

Залучення громадських формувань до охорони та захисту державного кордону забезпечується шляхом проведення підрозділами Державної прикордонної служби України (далі – ДПС України) комплексу різних заходів, спрямованих на виконання завдань з охорони державного кордону.

Результатом проведення таких заходів стає підвищення якості діяльності прикордонного органу, відповідальних за роботу з членами громадського формування, покращується підготовка членів громадських формувань, напрацьовується методика використання членів громадських формувань в охороні державного кордону, проводиться аналіз ефективності взаємодії.

Необхідно зазначити, що це позитивно впливає на якість взаємодії підрозділів ДПС України з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що дозволяє створити оптимальні умови для участі громадських формувань у заходах з охорони державного кордону. Додатково здійснюється ведення облікової документації та

проводяться контрольні заходи щодо аналізу діяльності громадських формувань. Перед громадськими формуваннями, які залучаються для охорони державного кордону, стоять завдання: здійснення контролю за забезпеченням режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму у пунктах пропуску через державний кордон; здійснення розшуку осіб, які за відсутності законних підстав перетинають державний кордон; інформування громадян щодо правил режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму у пунктах пропуску через кордон.

Громадські формування створюються при підрозділах прикордонних органів, яким сприяють регіональні та місцеві органи влади. Практично відбувається утворення паралельної системи громадських формувань, які підпадають під правове регулювання Закону «Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону», та різних відомчих нормативно-правових актів, наприклад, Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону; Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України<sup>20</sup>.

У частині керівництва громадськими формуваннями, які залучаються до охорони державного кордону, передбачається, що керівництво здійснюється прикордонним органом через підлеглі підрозділи, у яких створено формування, що є протиріччям тим ідеям, які закладено у Законі «Про громадські об'єднання».

Розрізняється обсяг документальної роботи між формуваннями з охорони громадського порядку та охорони державного кордону. Для громадських формувань з охорони громадського порядку передбачено формування плану роботи, тоді як для громадських формувань з охорони державного кордону крім плану роботи передбачається видання щорічного наказу про організацію прикордонної діяльності, підготовка планів основних організаційних і оперативно-розшукових заходів, складання щорічного переліку тем, рекомендованих до вивчення членами громадських формувань.

Слід зазначити, що використання громадських формувань, що залучаються для охорони державного кордону, у межах оперативно-розшукових заходів не допускається через норми Закону «Про

---

<sup>20</sup> Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: Наказ МВС України від 15.09.2014 р. № 948. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14#Text>

оперативно-розшукову діяльність»<sup>21</sup>. Законом передбачено залучення окремих громадян для участі у підготовці або проведенні оперативно-розшукових заходів, причому за згодою, а в низці випадків – за наявності укладеного контракту.

У випадку з громадськими формуваннями, які залучаються для охорони державного кордону, такого не відбувається, що є ще однією прогалиною у правовому регулюванні діяльності цього суб'єкта. Однак якщо питання керівництва громадським формуванням з охорони державного кордону мають більш формальний характер, то тут йдеться про безпосередню протидію озброєним порушникам державного кордону та прямий ризик для життя членів формування, а тому участь в оперативно-розшукових заходах ризикована.

Враховуючи це, для членів громадських формувань працівниками ДПС України проводяться заняття з низки дисциплін. До них входять основи законодавства України, правила охорони державного кордону, медична підготовка, топографія, навчання з використання технічних засобів зв'язку, застосування технічних засобів охорони кордону. Керівництво навчанням покладається на начальника підрозділу прикордонного органу. Інформації щодо тривалості проведення навчальних занять у відкритому доступі немає.

Структури, подібні до громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону існують у країнах Європейського Союзу. Реалізуються форми участі громадян в охороні громадського порядку як громадська поліція (community-oriented policing) та поліція на службі суспільства “community policing”. Формування довірчих відносин між поліцією та суспільством дозволяє підвищити свідомість громадян, які відчують відповідальність за забезпечення публічного порядку у своєму районі. Концепція «community policing» достатньо добре досліджена в українській науковій літературі, у тому числі питання щодо взаємодії поліції з населенням у забезпеченні публічного порядку<sup>22</sup>.

В Україні на сьогоднішній день громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону орієнтовано переважно на припинення правопорушень. Тому роз'яснювальна робота з населенням має стати одним із основних напрямів діяльності громадських

---

<sup>21</sup> Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2135-12>

<sup>22</sup> Демський Н. В. Реалізація підрозділами превентивної діяльності Національної поліції принципу взаємодії з населенням у сфері профілактики правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 359–362.

формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку і державного кордону.

Підбиваючи підсумки порівняльного аналізу статусу громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, слід зазначити, що правове регулювання їх діяльності недосконале. Відсутність правової регламентації посилюється недостатнім теоретичним опрацюванням щодо специфіки цього виду громадських об'єднань, а тому цей інститут потребує реформування.

Не можна не відзначити ще низку громадських об'єднань, взаємодія яких із Державною службою з надзвичайних ситуацій України передбачена Кодексом цивільного захисту України. Стаття 63 зазначеного Кодексу встановлює, що органи державної влади сприяють дотриманню прав громадських формувань пожежної охорони та надають підтримку при здійсненні діяльності.

Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій передбачає, що на ДСНС України покладається завдання щодо нагляду та контролю у галузі цивільного захисту<sup>23</sup>.

Положення про єдину державну систему цивільного захисту встановлює, що до комплексу заходів, що проводяться ДСНС у сфері цивільного захисту, спрямованих на підтримання порядку на територіях, що постраждали під час військових конфліктів, або від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, відносяться формування підрозділів охорони публічного порядку, забезпечення їх необхідними матеріально-технічними засобами, проведення навчальних заходів з питань цивільного захисту, а також участь у відновленні та охороні публічного порядку. Натомість громадські формування до діяльності із забезпечення цивільного захисту практично не залучаються.

Добровільні формування цивільного захисту утворюються під час загрози або виникнення надзвичайних ситуацій для проведення допоміжних робіт із запобігання або ліквідації наслідків таких ситуацій, наслідків збройного конфлікту чи терористичних актів, для проведення відновлювальних робіт за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, центрального органу виконавчої влади, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування.

---

<sup>23</sup> Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF?find=1&text=%D1%86%D0%B8%D0B2%D1%96%D0%BB%D1%8CD0%BD%D0%B8#Text>

ДСНС України здійснює взаємодію із двома типами громадських об'єднань, що передбачено Кодексом цивільного захисту України. До них належать громадські організації та громадські формування.

Кодекс цивільного захисту України встановлює, що громадські формування в ряді випадків можуть залучатися до участі в заходах захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій. Вони діють під керівництвом органів виконавчої влади та повинні мати відповідну підготовку.

Кодекс цивільного захисту України також встановлює особливості діяльності громадських організацій. Передбачається, що це засноване на членстві громадське об'єднання цивільного захисту, створене фізичними особами або юридичними особами – громадськими об'єднаннями для здійснення спільної діяльності, захисту спільних інтересів та досягнення статутних цілей. Для цього вони організують та створюють підрозділи добровільної пожежної охорони, забезпечують підготовку добровільних пожежників та їхнє матеріальне стимулювання, формують підрозділи цивільного захисту за напрямками, передбаченими спеціальними планами цивільного захисту. Порядок утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони визначається нормативним актом.

Громадське об'єднання цивільного захисту не має членства, формується з метою профілактики та гасіння пожеж, участі у здійсненні аварійно-рятувальних робіт у територіальних межах адміністративного утворення.

Законодавець відносить до таких об'єднань добровільні пожежні команди та добровільні пожежні дружини, які беруть участь у профілактиці, гасінні пожеж та проведенні аварійно-рятувальних робіт на визначених територіях. Учасниками такої організації є добровільні пожежники, які проживають або перебувають у зоні територіальної відповідальності установи або підприємства.

Закон «Про громадські об'єднання» визначає, що громадські організації ставлять за мету діяльності надання конкретного виду послуг, який відповідає інтересам учасників та статутним цілям такого об'єднання. Діяльність із гасіння пожеж досить проблематично віднести до категорії послуг, а тому видається, що такий формат організаційно-правової форми є невірним.

Діяльність громадських організацій зводиться до функції щодо навчання добровільних пожежних, стимулювання участі у забезпеченні пожежної безпеки, у тому числі матеріальне, захисту законних прав та інтересів добровільних пожежних і інших членів громадських організацій цивільного захисту у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

На громадські формування покладається безпосередня діяльність з гасіння та запобігання пожежам, рятування людей та власності під час займання, організації аварійно-рятувальних робіт і забезпечення надання першої допомоги постраждалим. Структура обов'язків добровільного пожежника передбачає набагато більший спектр завдань, ніж у члена громадського формування, при цьому маючи на увазі вищу міру відповідальності. Для добровільних пожежників встановлено обов'язок несення чергування відповідно до графіка чергувань, обов'язок прибути на місце займання та брати участь у гасінні.

Підсумовуючи дослідження питань взаємодії громадських об'єднань та ДСНС України, не можемо не відзначити наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти протипожежної безпеки, цивільного захисту та інших сфер, до яких залучаються громадські об'єднання. Це ускладнює правозастосовну практику, що призводить до зниження ефективності взаємодії між цими суб'єктами, як наслідок, погіршує якість виконання поставлених завдань. Додатково ускладнює роботу відсутність чітко сформульованих правових норм.

У ракурсі здійснюваного дослідження окрему увагу варто приділити питанню щодо участі громадських формувань у галузі забезпечення інформаційної безпеки. Вказане обумовлено тим, що розвиток технологій призвів до появи нових загроз цифрового простору. Суспільство опинилося у ситуації, коли звичні механізми протидії поширенню небажаної інформації виявилися малоефективними. Значний обсяг даних розміщується в Інтернеті, а доступ до інформації може отримати будь-яка людина, яка має мобільний телефон із підключенням до Інтернету.

Найбільш ефективним є блокування доступу до сайтів та сторінок, на яких розміщено заборонений законодавством України контент, а в ряді випадків передбачено кримінальне та адміністративне переслідування осіб, які розповсюджують незаконний контент у мережі Інтернет. Завдання забезпечення інформаційної безпеки такого роду було покладено на Міністерство інформаційної політики України, а після ліквідації – Міністерство культури і інформаційної політики та Центр протидії дезінформації<sup>24, 25</sup>.

---

<sup>24</sup> Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF#Text>

<sup>25</sup> Деякі питання діяльності Міністерства культури та інформаційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text>

З 2021 року Центр протидії дезінформації забезпечує здійснення заходів щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки України, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою<sup>26</sup>.

До завдань Центру протидії дезінформації належить сприяння взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства щодо протидії дезінформації та деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, організація та участь в інформаційно-просвітницьких заходах з питань підвищення медіа-грамотності суспільства.

Однак силами одного органу виконавчої влади забезпечити виконання зазначеного завдання неможливо. Тому виникла потреба у залученні громадських об'єднань. Такі громадські об'єднання були утворені та отримали назву кіберформувань. Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено закритий перелік громадських об'єднань, які можуть залучатися до охорони публічного порядку, тому постає проблема визначення організаційно-правової форми кіберформувань.

Закон «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» не передбачає ситуацій, коли громадське формування «не прив'язане» до конкретної території, що породжує певні складнощі у діяльності кіберформувань, оскільки визначити їхню діяльність із прив'язкою до якогось району складно, у зв'язку з тим, що мережа Інтернет покриває всю територію України та усього світу.

Одним з варіантів врегулювання цієї проблеми є ухвалення відповідних нормативно-правових актів на регіональному (місцевому) рівні. Таким шляхом пішли у Львові, у межах якого кіберформування передбачалося визначити як об'єднання однодумців, організоване на добровільній основі з метою здійснення дій щодо виявлення протиправного контенту в мережі Інтернет, що вимагає прийняття відповідних заходів реагування у межах чинного законодавства України.

Прийняття відповідного нормативного акту на загальнодержавному рівні передбачає Доктрина інформаційної безпеки України та Стратегія інформаційної безпеки<sup>27, 28</sup>. Формування повинно охоплювати групу

---

<sup>26</sup> Питання Центру протидії дезінформації : Указ Президента України від 05.07.2021 р. № 185/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2021#Text>

<sup>27</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/47/2017>



людей, які мають спільну мету. Потрібно визначити статус кіберформувань, обсяги та межі їх прав, обов'язків і відповідальності, перелік вимог до членів для здійснення такої діяльності. Окремим питанням є порядок роботи членів кіберформувань.

Однак, як відзначалось вище, специфіка кіберформувань, на відміну від громадських формувань з охорони громадського порядку, полягає в тому, що вони діють не в межах своєї території, а в усьому Інтернеті, який дуже складно обмежити територіальними межами, говорячи про розмежування територіальної підвідомчості.

Найбільш ефективним був би такий механізм – створення кіберформувань відбувається в порядку повідомлення через територіальний орган державного органу виконавчої влади у галузі культури і інформаційної політики, з подальшою реєстрацією відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»<sup>29</sup>.

Актуальними також є питання забезпечення членів формування необхідним обладнанням, а також проведення занять з методології виявлення забороненого контенту в мережі Інтернет. Доцільно передбачити можливість залучати пожертвування та отримувати матеріальну допомогу від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

Серед громадських об'єднань, що розглядаються в теорії адміністративного права як його суб'єкти, особливе місце належить громадським формуванням, які беруть участь в охороні громадського порядку і державного кордону. Ця група громадських формувань має ознаки наявності державно-владних повноважень, що виражається у законодавчо встановлених заходах відповідальності за невиконання законних вимог їх членів, можливості здійснювати правотворчу функцію. Такі громадські об'єднання перебувають у тісному взаємозв'язку з органами виконавчої влади, які є ініціаторами створення, а також мають правомочність призначення командира (керівника) громадського формування, що є не характерним для всіх інших громадських об'єднань. Тенденція зростання кількості громадських

---

<sup>28</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>

<sup>29</sup> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-1>

формувань з охорони публічного порядку та державного кордону свідчить про наявність певного запиту у суспільстві щодо підвищення рівня участі інститутів громадянського суспільства у охороні публічного порядку.

Розглядаючи механізми взаємодії органів виконавчої влади та громадських формувань у сфері охорони публічного порядку і безпеки, можна зробити висновок про відсутність сформованої системи планування спільної діяльності. До процесу взаємодії не допускаються представники інших громадських об'єднань та громадяни, що знижує залучення суспільства до забезпечення публічного порядку. Встановлюється необхідність використання методів форсайту для формування механізмів планування спільної діяльності, пов'язаних із залученням професійної спільноти та розробкою концепції охорони публічного порядку на тривалий термін.

### **АНОТАЦІЯ**

В умовах воєнного стану діяльність інститутів громадянського суспільства, створених для забезпечення публічного порядку і безпеки, сприяння нормальному функціонуванню державних інститутів, важко переоцінити. Діяльність громадських формувань за правильною організацією може сприяти збільшенню можливостей правоохоронних органів для протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням. Громадські формування з охорони публічного порядку утворюють окрему, відокремлену від інших громадських об'єднань групу. У їх правовому статусі є ознаки державно-владних повноважень, що проявляється у наявності законодавчо встановлених заходів відповідальності за невиконання законних вимог членів формувань, а також можливості здійснювати правотворчу функцію. Такі формування функціонують у тісному взаємозв'язку з органами виконавчої влади, що проявляється в утворенні рішенням органу виконавчої влади та подальшому управлінні цим органом діяльністю такого об'єднання. Зазначені ознаки не властиві громадським об'єднанням інших видів.

В умовах воєнного стану є необхідність розвитку нової організаційно-правової форми громадських об'єднань, які беруть участь в охороні публічного порядку – державно-громадські об'єднання. На цей час немає нормативного акту який встановлює порядок створення державно-громадських об'єднань, що дало би можливість визначити правовий статус, зміцнити взаємодію між органами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями за рахунок більш чіткішої регламентації порядку взаємодії.

В умовах воєнного стану діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, участь

громадських формувань у забезпеченні цивільного захисту та інформаційної безпеки набуває особливу актуальність, оскільки помножує зусилля Сил оборони України в тилу та у районах, прилеглих до території бойових дій.

### Література

1. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

2. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

4. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/876-18>

5. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС України від 10.08.2016 р. № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text>

6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17>

7. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>

8. Про затвердження Порядку утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.04.2023 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2023-%D0%BF#n7>

9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 20.06.2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1835-14>

10. Про громадські об'єднання : Закон України від 20.03.2012 р. № 4582-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17>

11. Добровільні народні дружини / Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2: Д-Й. 744 с.

12. Завальний М. В. Перспективи залучення громадян до охорони громадського порядку в Україні. *Наше право*. 2020. № 3. С. 38–44.

13. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3673-17>

14. Про Національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>

15. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

16. Про затвердження Порядку організації і проведення правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку : Наказ МВС України від 09.03.2023 р. № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0502-23#Text>

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%D1%80#Text>

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

19. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>

20. Про затвердження Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону : Наказ МВС України від 15.09.2014 р. № 948. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1210-14#Text>

21. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2135-12>

22. Демський Н. В. Реалізація підрозділами превентивної діяльності національної поліції принципу взаємодії з населенням у сфері профілактики правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 359–362.

23. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF?find=1&text=%D1%86%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8CD0%BD%D0%B8#Text>

24. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF#Text>

25. Деякі питання діяльності Міністерства культури та інформаційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text>

26. Питання Центру протидії дезінформації : Указ Президента України від 05.07.2021 р. № 185/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2021#Text>

27. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/47/2017>

28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» : Указ Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text>

29. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15>

**Information about the author:**

**Yesimov Serhii Serhiyovych,**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Professor at the Department of Administrative Law Disciplines,  
Lviv State University of Internal Affairs  
26, Gorodotska str., Lviv, 79001, Ukraine