

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ,
ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ****THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE LEGAL STATUS OF CIVIL FORMATIONS
INVOLVED IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER**

**Лозинський Ю.Р., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ**

У статті розглядаються теоретичні засади правового статусу громадських об'єднань, які беруть участь у охороні громадського порядку та державного кордону. Аналізується чинне національне законодавство та практика країн Європейського Союзу. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з реалізацією громадськими формуваннями охорони громадського порядку та державного кордону. Предметом є найбільш закономірності реалізації охорони громадського порядку та державного кордону громадськими формуваннями. Мета дослідження полягає у розробці теоретичних основ розуміння форм та механізму реалізації громадськими формуваннями охорони громадського порядку та державного кордону. Методологічну основу становить системний підхід. Були використані загальнонаукові – історичний, логічний тощо та приватно-наукові – порівняльно-правовий, формально-юридичний та інші методи. Зазначено, що під громадськими формуваннями правоохоронного спрямування пропонується розуміти самостійне, організаційно та юридично відокремлене громадське об'єднання, що створюється у встановленому законом порядку, володіє властивою йому структурою, здійснює правозастосовну діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону. Обґрунтовується позиція, згідно з якою до правових форм реалізації охорони громадського порядку та державного кордону відністи правотворчу. Аналіз чинного законодавства та діяльності недержавних організацій, що беруть участь у реалізації функції охорони правопорядку держави, дозволяє виділити особливості статусу: недержавні учасники реалізації функції охорони громадського порядку є важливішими інститутами громадянського суспільства, які сприяють охороні правопорядку; законодавство передбачає встановлені організаційно-правові форми участі у здійсненні функції охорони громадського порядку та державного кордону; їх діяльність здійснюється публічно, але спрямована, на захист та охорону приватного інтересу; діяльність недержавних суб'єктів щодо реалізації функції охорони правопорядку зводиться до спільного з правоохоронними органами забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону.

Ключові слова: громадські об'єднання, органи влади, державний кордон, Національна поліція, Державна прикордонна служба.

The article examines the theoretical foundations of the legal status of public associations that participate in the protection of public order and the state border. Current national legislation and practice of the countries of the European Union are analyzed. The object of the study is social relations related to the implementation by public formations of the protection of public order and the state border. The subject is the most regular implementation of the protection of public order and the state border by public formations. The purpose of the study is to develop the theoretical foundations of understanding the forms and mechanism of public formations' implementation of the protection of public order and the state border. The methodological basis is a systematic approach. General scientific – historical, logical, etc. and private scientific – comparative legal, formal legal and other methods were used. It is noted that under public formations of the law enforcement direction, it is proposed to understand an independent, organizationally and legally separate public association, which is created in accordance with the procedure established by law, has its own structure, carries out law enforcement activities for the protection of public order and the state border. The position is substantiated, according to which the legal forms of implementation of the protection of public order and the state border include law-making. The analysis of the current legislation and the activities of non-governmental organizations participating in the implementation of the function of protecting the state's law and order allows us to highlight the peculiarities of the status: non-state participants in the implementation of the function of protecting public order are more important institutions of civil society that contribute to the protection of law and order; the legislation provides for established organizational and legal forms of participation in the implementation of the function of protecting public order and the state border; their activities are carried out publicly, but aimed at the protection and protection of private interests; the activity of non-state entities in the implementation of the function of law enforcement is reduced to the joint maintenance of public order and the state border with law enforcement agencies.

Key words: public associations, authorities, state border, National Police, State Border Service.

В останні десятиліття у зв'язку з реалізацією Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу роль добровільних організацій у житті країни незмірно зросла, що активізувало обговорення перспектив формування громадянського суспільства у юридичній науці. Влада прагне посилення конструктивного діалогу та співробітництва з громадськими організаціями, підкреслюючи необхідність надання дієвої підтримки соціально значимих ініціатив, що сприяють укоріненню в суспільстві цінностей демократії та правової держави соціальної спрямованості.

Будучи суб'єктами юридичної діяльності, громадські організації об'єднують громадян навколо вирішення важливих для населення завдань, об'єднують інтереси різних верств громадян, співпрацюють із державними структурами у реалізації громадських ініціатив. Громадські організації є надійним елементом «зворотного зв'язку» між громадянами та органами публічної влади, за наявності якого останні отримують об'єктивні дані про ефективність управлінських рішень та відповідну реакцію населення.

Важливе значення для дослідження проблеми мали праці: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, П. В. Діхтієвського,

І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, М. В. Коваліва, Р. А. Калужного, М. І. Козюбри, Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова, С. М. Корнєєва, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, В. Я. Настюка, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенка, А. О. Селіванова, О. І. Харитоновой, Я. М. Шевченко, Ю. С. Шемчушенка і інших вчених.

Історія становлення громадянського суспільства свідчить про те, що існування добровільних об'єднань стимулює соціальну активність, а це сприяє економічному, соціально-політичному та культурному розвитку країни. В умовах воєнної агресії Росії забезпечення громадського порядку набуває особливого значення, що зумовлює доцільність проведення теоретико-правових досліджень діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

Метою статті є дослідження теоретичних засад правового статусу громадських формувань, які беруть участь у охороні громадського порядку.

В умовах воєнного стану підвищується потреба у забезпеченні надійного громадського порядку, особливої безпеки громадян та публічної безпеки. Закономірні процеси європейської інтеграції, утвердження у суспільній

думці нових поглядів на права та свободи особи отримали державно-правове закріплення у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки [1].

Правовий статус органів державної влади, громадянина в адміністративно-правовій доктрині неодноразово розглядався різними вченими. Проте місце громадських об'єднань, наприклад, з охорони громадського порядку та державного кордону – громадських об'єднань правоохоронного спрямування, у системі суб'єктів адміністративного права залишає ряд питань.

У системі суб'єктів адміністративного права є громадські об'єднання правоохоронної спрямованості, статус яких недостатньо опрацьовано та вивчено, внаслідок чого є низка нестиковок теоретичних пошуків з практичними реаліями. Без якісно опрацьованої теоретичної бази, без розуміння всіх особливостей конкретного суб'єкта неможливо говорити про ефективне функціонування реального життя.

Незважаючи на наявність значної кількості робіт з проблематики громадських об'єднань, вони не мають належного ступеня диференціації стосовно особливостей діяльності громадських об'єднань різної спрямованості, що призводить до неточностей у класифікаціях, що складаються вченими.

Проблема віднесення громадських об'єднань, що беруть участь в охороні громадського порядку та державного кордону, до суб'єктів адміністративного права є однією з ключових, оскільки йдеться про інститути, що беруть участь в адміністративно-правових відносинах – у реалізації завдань органів виконавчої влади та частково функцій органів виконавчої влади.

В адміністративному праві поняття суб'єкта адміністративно-правових відносин передбачає наявність у претендента на цей статус комплексу прав і обов'язків у галузі державного управління, встановлених адміністративно-правовими нормами, наділеного можливістю реалізувати існуючі права та виконувати покладені обов'язки.

Щоб відповідати такому визначенню суб'єкт має бути відокремленим, самостійно представляти себе у суспільних відносинах, виражати та здійснювати державну волю у процесі регулювання адміністративно-правових відносин та бути готовим нести відповідальність у разі порушення законодавства.

Громадські об'єднання (формування) з охорони громадського порядку і державного кордону відповідають цим критеріям, а тому можуть бути суб'єктами адміністративно-правових відносин.

Розробкою адміністративно-правового статусу громадських об'єднань, у контексті профілактики адміністративних правопорушень, активно займався О. І. Остапенко [2]. На його думку, колективні суб'єкти представляють самостійні, відокремлені від інших групи людей, які мають сформовану систему управління і мають можливість представляти себе у правовідносинах як самостійний суб'єкт, діяти персоніфіковано, але водночас знеособлено, вчиняти дії в силу положень законодавства. Колектив, який, повинен мати єдину мету, спільну зацікавленість та розвинену систему управління. Колективний суб'єкт має виступати у правовідносинах як єдиний суб'єкт.

М. В. Ковалів виділяє у громадських об'єднань ряд спільних рис, які характеризують їх як колективні суб'єкти адміністративного права: формування на добровільній основі фізичними чи юридичними особами; відсутність у громадських об'єднань державно-владних повноважень; відсутність можливості брати участь у створенні нормативно-правових актів; можливість самостійно представляти себе у межах правовідносин [3].

На думку вченого, вони не повинні бути прибутковими організаціями, а підприємницька діяльність, систематичне отримання прибутку не повинні бути метою громадського об'єднання. Органи державної влади не повинні керувати громадськими об'єднаннями.

Тут слід звернути увагу на низку аспектів, пов'язаних з відсутністю диференціації громадських об'єднань на різні види, що тягне не цілком коректне застосування наведених вище визначень до громадських формувань, що беруть участь в охороні громадського порядку.

Стосовно громадських об'єднань, що беруть участь в охороні громадського порядку, не викликає сумнівів актуальність таких ознак, як зовнішня відособленість, персоніфікація, наявність спільної мети чи загального інтересу, наявність механізмів управління, відсутність мети отримання прибутку.

Ряд описуваних в теорії адміністративного права ознак громадських об'єднань не застосовується абсолютно до всіх видів громадських об'єднань. До них можна віднести такі ознаки, як відсутність державно-владних повноважень, відсутність участі у створенні та керівництві діяльністю громадських об'єднань з боку держави, які є у громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку.

Законодавець у законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» відніс громадські об'єднання з охорони громадського порядку та державного кордону до категорії формувань [4].

У законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» вказується, що громадські формування створюються на добровільній основі фізичними та юридичними особами.

Проте правозастосовна практика знає інші приклади. Наприклад, Інструкція про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону встановлює, що створення громадського формування відбувається на пропозицію начальника прикордонного органу, який обґрунтовує доцільність її створення, визначає структуру майбутньої дружини та надає пропозиції до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо створення, організації та здійснення діяльності громадських формувань [5].

У цьому випадку йдеться навіть не про орган виконавчої влади, а про конкретну посадову особу, яка наділяється повноваженнями щодо формування такого громадського об'єднання.

Розглядаючи визначення, не можна не відзначити той факт, що фактично громадським формуванням, які беруть участь в охороні громадського порядку і державного кордону, самоврядування притаманне у деяких питаннях.

Наприклад, при формуванні громадських об'єднань правоохоронної спрямованості відповідно до норм закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» вони можуть провадити діяльність після внесення до Реєстру громадських організацій [6].

Частина 3 статті 3 «Засади організації та діяльності громадських формувань» вказаного закону зазначає, що повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України.

Подібна регламентація діяльності громадських об'єднань правоохоронної спрямованості викликає сумнів у наявності в їх системі управління розвиненої системи самоврядування.

У разі частиною 2 статті 6 «Реєстрація громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону» закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачено, що провадження діяльності можливе після включення до Реєстру громадських об'єднань. Для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону подаються рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узго-

джене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування.

Фактично відбувається втручання органів МВС України у порядок створення громадського формування, оскільки без включення до зазначеного реєстру діяльність з охорони громадського порядку здійснюватися не може, а інші види діяльності не передбачені законом.

Розглядаючи сформовані механізми управління громадськими формуваннями, які беруть участь в охороні громадського порядку та державного кордону, слід зробити висновок про те, що самостійність таких громадських об'єднань може обмежуватися органами виконавчої влади, а в окремих випадках законодавцем, з метою здійснення контролю діяльності.

Одну з ознак громадського об'єднання є неприпустимість керівництва діяльністю громадських об'єднань державою. Однак на практиці стикаємося з наявністю безпосереднього керівництва та управління громадськими формуваннями, які беруть участь в охороні громадського порядку та державного кордону, вираженого у формі наказів МВС України, які регулюють, наприклад, навчання членів громадського формування [7].

Порядок організації і проведення правової та спеціальної підготовки членів громадських формувань з охорони громадського порядку охоплює основні напрями діяльності громадських формувань, готовність до дій в умовах, пов'язаних із застосуванням фізичної сили, з надання першої допомоги, встановлює особливості навчання членів громадських формувань, вказуючи при комплексі цілей та завдань підготовки, терміни реалізації, перелік необхідних до вивчення тем.

Згідно статті 15 «Обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону» закону «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України організовують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, здійснюють розробку планів роботи місць та часу проведення заходів щодо охорони громадського порядку, кількості членів формування, які залучаються, відповідно до законодавства України до участі у охороні громадського порядку. На громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону в умовах воєнного стану покладено функцію боротьби з колабораційною діяльністю [8].

Безпосередня взаємодія поліції з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку здійснюється дільничними офіцерами поліції та поліцейськими офіцерами громад відповідно до Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад [9].

Можемо зробити висновок, що втручання державних органів у діяльність громадських об'єднань правоохоронної спрямованості є поширеною практикою [10]. Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону, що громадські формування формують при підрозділах прикордонних органів, у чому їм сприяють місцеві органи виконавчої влади.

У зв'язку з викладеним досить складно говорити про наявність справжнього самоврядування та відсутність управління з боку держави щодо громадських об'єднань, які залучаються до охорони громадського порядку та державного кордону. Специфіка таких формувань породжує запит на більший ступінь контролю з боку держави, проте

це не цілком відповідає теоретичним уявленням, які традиційно застосовуються в адміністративному праві до громадських об'єднань.

М. В. Завальний висуває тезу про можливість здійснення громадськими об'єднаннями державно-владних повноважень [11, с. 40]. Україна демонструє тенденцію до делегування недержавним організаціям частини функцій органів державної влади. Слід зазначити, що існує аналогічна норма у законі «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Розглядаючи питання владних повноважень, необхідно взяти до уваги класифікацію, запропоновану В. Б. Авер'яновим, який класифікує суб'єктів адміністративного права за їх правовим становищем, зазначаючи, що є дві групи суб'єктів: які мають певні державно-владні повноваження та не мають державно-владні повноваження. Перша категорія представлена публічними суб'єктами, а друга приватними – громадськими об'єднаннями. Незважаючи на те, що для громадських об'єднань наявність владних повноважень нехарактерна, такі приклади є.

Це ілюструє наявність у Кодексі України про адміністративні правопорушення статті 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця», якою встановлюється адміністративний штраф за перешкоджання законній діяльності члена громадського формування або невиконання законної вимоги щодо припинення протиправних дій [12].

Закріплення такої санкції свідчить, що законодавець наділяє члена громадського формування владними повноваженнями, а наведена класифікація не враховує особливості діяльності громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону.

Правотворча функція полягає у тому, що правотворча діяльність органів виконавчої влади здійснюється у межах компетенції, яку встановив законодавець. Ця функція властива лише органам виконавчої влади, може бути делегована третім особам. Проте правова система України знає приклади спільної правотворчої діяльності, у тому числі за участю суб'єктів, які формально не мають правотворчих функцій.

У даний час починається процес поступового делегування деяких функцій органів державної влади колективним суб'єктам із залишенням за органами державної влади контролю діяльності. Практика подібного делегування може виявитися ефективнішою та оперативнішою за діяльність органу виконавчої влади, оскільки той, кому ці функції делеговані, діє на виконання своєї мети, що є однією з ознак громадського об'єднання як суб'єкта адміністративного права. Це мотивує здійснювати покладені завдання якісно та своєчасно, сприяючи підвищенню ефективності діяльності органів державної влади, що у контексті дослідження виконує превентивну функцію. Держава не породжує злочинність і не здатна її ліквідувати, але зводить її в юридичну форму, визнаючи факт існування злочинності, формує негативне ставлення [13, с. 42].

Перелічені причини призводять до необхідності виділення серед громадських об'єднань окремої категорії суб'єктів – державно-громадських об'єднань. Їх специфіка, на відміну від інших громадських об'єднань, полягають у наступному: наявність тісного зв'язку об'єднання з державою, який має контрольно-управлінський характер; реалізація делегованих об'єднанню владних повноважень; наявність механізмів примусу.

Подібне об'єднання – громадське формування з охорони громадського порядку та державного кордону не є органом державної влади чи управлінням, а сформоване для захисту інтересів окремих членів чи верств суспільства із самих членів цього суспільства.

Реалізація принципу взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства як одного із визначальних у функціонуванні підрозділів превентивної діяльності Національної поліції базується на приписах законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, враховує загальне спрямування концепції «Community policing» [14, с. 362].

Державно-громадські об'єднання – це громадські об'єднання, що реалізують державно-владні повноваження під управлінням та контролем органів державної влади, які мають можливість використовувати примусові заходи, забезпечені силою закону, але не є органом державної влади, сформовані для захисту прав і законних інтересів населення шляхом утворення спеціалізованого об'єднання.

Висновки. Громадські об'єднання правоохоронної спрямованості, у контексті статусу, мають розглядатися як відмежована частина громадських об'єднань, що має відмітну специфіку – здійснення деяких функцій органу державної влади у поєднанні із тісним взаємозв'язком із органами виконавчої влади. Відсутність належного теоретичного опрацювання статусу призводить до виникнення комплексу практичних проблем правового і організаційного характеру.

Доцільно виробити теоретичного положення про місце в системі суб'єктів адміністративного права громадських об'єднань правоохоронної спрямованості, наділених функціями органів державної влади, які взаємодіють з ними, будучи окремими утвореннями.

Виділена група суб'єктів свідчить про формування нової тенденції у системі виконавчої влади – тенденції часткового делегування повноважень від органів вико-

навчої влади недержавним об'єднанням. Можна виділити кілька причин такого явища. Недержавні об'єднання можуть бути використані для вирішення вузькоспеціалізованих завдань, оскільки у недержавні об'єднання входять професіонали, які вже відбулися, готові вирішувати поставлені завдання у встановленій сфері діяльності. Використання недержавних об'єднань дозволяє оптимізувати штати органів виконавчої влади, зокрема, скоротити чисельність співробітників, перерозподіливши ресурси на інші завдання. Громадські формування залучаються у тих випадках, коли наявних ресурсів органів виконавчої влади не вистає для вирішення поставлених завдань.

Запит на реалізацію владних повноважень може походити від недержавних об'єднань, як у випадку з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону. Така тенденція свідчить про досягнення суспільством розуміння цілей та завдань, що стоять перед виконавчою владою в умовах воєнного стану та готовності розділити їх. Однак це можливе за наявності низки умов.

Необхідна наявність правового регулювання, яке дозволить делегувати функції органів виконавчої влади громадським формуванням, умов, за яких громадське формування матиме можливість реалізовувати поставлені завдання: фінансування, ресурси, люди, які повинні мати необхідну підготовку. Така взаємодія надалі розвиватиметься оскільки сприяє вирішенню завдань виконавчої влади та підвищує якість життя населення, за рахунок підвищення безпеки, додаючи елемент причетності до діяльності держави.

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. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
3. Ковалів М. В. Взаємодія поліції та інститутів громадянського суспільства. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 2 (12). С. 79-85
4. 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>
5. 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>
6. 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>
7. 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>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022 р. № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>
9. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції та поліцейських офіцерів громад: Наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17#Text>
10. Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні: звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, Є. Крапивін і інші. Київ: ФОП Москаленко, 2019. 124 с.
11. Завальний М. В. Перспективи залучення громадян до охорони громадського порядку в Україні. *Наше право*. 2020. № 3. С. 38-44.
12. 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>
13. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. *Соціально-правові студії*. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-47.
14. 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.