

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДАНИЛЕНКО ВОЛОДИМИР ПЕТРОВИЧ

УДК 342.9:351.74

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 **В.П. Даниленко**

Науковий керівник:

Собакарь Андрій Олексійович,
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Даниленко В. П. Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України: адміністративно-правові засади. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ, Дніпровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро, 2026.

Дисертація стала одним з перших у науці адміністративного права досліджень, спрямованого на комплексне осмислення сутності, змісту, правової природи та особливостей адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, а також на вироблення цілісного наукового підходу до вдосконалення її нормативного, організаційного та процедурного регулювання. У роботі системно розкрито місце такої діяльності в механізмі публічного адміністрування, визначено її функціональне призначення у сферах забезпечення публічної безпеки, безпеки дорожнього руху, контролю за обігом зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, охоронної діяльності та захисту прав дітей, а також обґрунтовано напрями підвищення ефективності реалізації відповідних повноважень поліції.

Запропоновано авторське бачення зазначеної діяльності як особливого різновиду адміністративної діяльності Національної поліції України зі змішаною публічно-правовою природою, у межах якої поєднуються владно-розпорядчі, правозастосовні та погоджувально-забезпечувальні елементи. Наголошено, що така природа зумовлює превентивну спрямованість відповідної діяльності, добровільний характер ініціювання процедури з боку фізичних і юридичних осіб, наявність спеціального адміністративно-процесуального режиму її здійснення, а також особливі правові наслідки

відмови у видачі дозволу чи наданні погодження, які полягають не у безпосередньому примусі, а у встановленні заборони на відповідну діяльність або використання певних об'єктів і предметів.

Одночасно сформульовано поняття дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України та виокремлено її ключові ознаки, як-от: самостійність як окремого напрямку адміністративної діяльності поліції; превентивна орієнтація на попередження загроз публічній безпеці та порядку; здійснення виключно за заявою заінтересованих осіб; поєднання владно-розпорядчого та погоджувального елементів; функціонування в особливому адміністративно-правовому режимі, відмінному від ліцензування, реєстрації та надання адміністративних послуг; специфічні наслідки відмови, які виражаються в автоматичній неможливості здійснення відповідної діяльності без застосування безпосереднього адміністративного примусу; а також реалізація через ці процедури позитивного обов'язку держави щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Крім того, встановлено, що нормативні засади реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції утворюють багаторівневу і внутрішньо диференційовану систему нормативно-правових актів, які визначають зміст, межі, процедури та суб'єктний склад відповідної адміністративної діяльності у сферах підвищеного ризику. У зв'язку з цим у роботі здійснено класифікацію таких актів за юридичною силою, джерелом формування правових норм, функціональним призначенням, ступенем деталізації правового регулювання, предметною сферою дозвільної діяльності та колом суб'єктів, які реалізують і забезпечують відповідні дозвільно-погоджувальні процедури.

У дисертації також проведено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та окреслено напрями його можливого використання в Україні. Обґрунтовано доцільність удосконалення процедур видачі та поновлення дозволів на право керування транспортними засобами шляхом

упровадження інтегрованої електронної системи перевірки даних, яка забезпечуватиме автоматичну верифікацію порушень, страхових зобов'язань і медичних документів; запропоновано можливість запровадження обов'язкової періодичної психофізіологічної оцінки водіїв груп підвищеного ризику; розширення застосування автоматизованих систем контролю за дотриманням дозвільних обмежень із використанням розпізнавання номерних знаків та автоматичної перевірки чинності дозволів у режимі реального часу; упровадження бальної системи контролю за правопорушеннями у сфері дорожнього руху, яка передбачатиме автоматичне припинення дії відповідного дозволу після втрати визначеної кількості балів та обов'язкове проходження повторного навчання або корекційних програм.

Окремо обґрунтовано доцільність періодичного перегляду дозволів на володіння зброєю, створення повноцінної комп'ютеризованої системи маркування та реєстрації зброї та її основних частин, запровадження обов'язкової державної ліцензійної системи для всіх категорій охоронців і приватних охоронних компаній, встановлення строковості відповідних ліцензій та необхідності підвищення кваліфікації перед їх продовженням.

У сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів запропоновано створення єдиної електронної системи реєстрації та відстеження руху таких речовин на всіх етапах постачання, а також впровадження ризик-орієнтованого підходу до перевірок суб'єктів, які працюють із психотропними речовинами і прекурсорами, з концентрацією уваги на операціях підвищеного ризику та передбаченням взаємодії з міжнародними інформаційними системами.

Особливу увагу приділено сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, де з'ясовано характерні ознаки дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, а саме: її спрямованість на запобігання небезпечним ситуаціям у дорожньому русі; поєднання правових вимог із технічними параметрами руху; тісний зв'язок із розвитком і

функціонуванням дорожньої інфраструктури; адресний і обов'язковий характер рішень щодо участі конкретних суб'єктів у дорожньому русі; а також охоплення всіх основних елементів системи дорожньої безпеки. У роботі доведено, що саме в цій сфері дозвоільно-погоджувальна діяльність поліції набуває особливо складного міжгалузевого характеру, оскільки поєднує адміністративно-правове регулювання, технічний контроль і організацію безпечного функціонування транспортної системи.

Самостійний блок дослідження присвячено встановленню адміністративно-правового змісту діяльності підрозділів Національної поліції щодо контролю за обігом зброї. Доведено, що ця діяльність охоплює цілісну систему взаємопов'язаних адміністративних процедур, які реалізуються у межах таких основних напрямів, як оформлення і видача дозволів, ведення реєстраційної та облікової документації, організація і проведення планових та позапланових перевірок об'єктів дозвоільної системи, запобігання порушенням, прийом громадян, розгляд заяв, звернень і скарг, взаємодія з іншими службами Національної поліції України, державними органами та громадськими об'єднаннями, аналіз стану діяльності відповідних суб'єктів і формування звітності.

У сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів встановлено, що дозвоільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України характеризується поєднанням дозвоільних, погоджувальних і контрольно-наглядових складових, що зумовлене потребою підтримання спеціального адміністративно-правового режиму їх обігу.

Обґрунтовано, що реалізація відповідних функцій має чітко виражений превентивний характер і спрямована на недопущення порушень установлених правил зберігання, використання та обліку цих речовин, недопущення зловживань із боку суб'єктів господарювання і посадових осіб, а також на запобігання витоку відповідних речовин у незаконний обіг. Водночас доведено, що ця діяльність забезпечує баланс між вимогами

публічної безпеки, які полягають у захисті суспільства від поширення наркотичних засобів, і правом суб'єктів господарювання на здійснення законної діяльності за умови дотримання встановлених адміністративно-правових обмежень.

Сформульовано висновок, що дозвольно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є важливим інструментом адміністративно-правового впливу на відносини у сфері обігу об'єктів підвищеної небезпеки, забезпечує реалізацію державної політики у сфері протидії незаконному обігу таких речовин і потребує подальшого концептуального розвитку як самостійного напрямку адміністративної діяльності поліції.

Окремо встановлено, що підрозділи поліції охорони наділені як дозвоільними, так і погоджувальними повноваженнями, однак дозвоільна складова у цій сфері має похідний, техніко-організаційний характер і реалізується виключно в межах договірних охоронних правовідносин. Водночас провідною є саме погоджувальна складова, що виявляється в узгодженні технічних, організаційних і процедурних умов надання охоронних послуг, фіксації взаємної згоди сторін та відсутності одностороннього владного впливу, притаманного класичній дозвоільній діяльності поліції. У межах цього висновку розкрито сутність і зміст погоджувальних повноважень поліції охорони, які реалізуються шляхом погодження можливості прийняття приміщення під охорону; технічних умов охорони за результатами первинного обстеження; переліку та параметрів засобів охоронного призначення, у тому числі комплексу тривожної сигналізації, схем блокування приміщення, типів і кількості сповіщувачів, режимів їх функціонування та можливостей спрощення схеми блокування; рекомендацій щодо технічної укріпленості приміщення; умов реагування на спрацювання сигналізації, зокрема порядку інформування замовника, алгоритму дій нарядів реагування та можливості перезакриття приміщення;

умов зберігання і використання дублікатів ключів; порядку тимчасової видачі ключів, їх заміни або доповнення; змін умов охорони у процесі експлуатації, а також припинення охоронних відносин чи перегляду умов охорони.

За результатами проведеного дослідження сформульовано комплекс пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства та практики його застосування у сфері здійснення Національною поліцією України дозвільно-погоджувальної діяльності.

Зокрема, запропоновано внести зміни і доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» та Положення про Національну поліцію з метою нормативного закріплення дозвільно-погоджувальних повноважень поліції у сфері обігу зброї, спеціальних засобів самооборони, боєприпасів, вибухових матеріалів, а також використання об'єктів і приміщень, призначених для діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» новою статтею 21-1, якою має бути визначено дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом таких речовин, як окремий документ дозвільного характеру, що видається Національною поліцією України, а також встановлено загальні підходи до визначення порядку його видачі, підстав для відмови, зупинення дії та анулювання. Одночасно запропоновано доповнити Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» окремим пунктом, що прямо передбачатиме зазначений дозвіл як документ дозвільного характеру, що належить до компетенції Національної поліції України.

Окремий блок рекомендацій стосується посилення дозвільно-погоджувальних повноважень підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. У цьому контексті запропоновано запровадити обов'язкове погодження з такими підрозділами рішень органів опіки і піклування, служб

у справах дітей щодо розміщення неповнолітніх у спеціальних установах, усиновлення або встановлення опіки із визначенням строків та критеріїв погодження з метою посилення превентивного захисту прав дитини; розширити повноваження підрозділів ювенальної превенції щодо погодження програм корекційної та реабілітаційної роботи з дітьми-кривдниками або дітьми, які постраждали від домашнього насильства, включно з погодженням індивідуальних планів профілактики та психокорекції; розробити і впровадити стандартизовані протоколи міжвідомчого погодження дій підрозділів ювенальної превенції із соціальними службами, закладами освіти та судами в межах застосування заборонних чи обмежувальних приписів щодо неповнолітніх; а також на законодавчому рівні імплементувати механізми багатoproфільного узгодження (за моделлю спеціалізованих центрів для дітей, які постраждали від насильства), де підрозділи ювенальної превенції виконуватимуть координаційну роль у погодженні процедур опитування, медичних оглядів та надання допомоги неповнолітнім.

Ключові слова: *дозвільно-погоджувальна діяльність, Національна поліція України, адміністративна діяльність, поліцейська діяльність, дозвільні процедури, превентивна функція поліції, обіг зброї, ювенальна превенція, безпека дорожнього руху, поліція охорони.*

SUMMARY

Danylenko V. P. Licensing and coordination activities of the National Police of Ukraine: administrative and legal principles. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the candidate degree of legal sciences in speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, Dnipro State University of Internal Affairs, Dnipro, 2026.

The dissertation became one of the first in the science of administrative law studies aimed at a comprehensive understanding of the essence, content, legal nature and features of the administrative and legal support of the permitting and coordinating activities of the National Police of Ukraine, as well as at developing a holistic scientific approach to improving its regulatory, organizational and procedural regulation. The work systematically reveals the place of the specified activity in the mechanism of public administration, determines its functional purpose in the areas of ensuring public safety, road safety, control over the circulation of weapons, narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, security activities and protection of children's rights, and also substantiates the directions for increasing the effectiveness of the implementation of the relevant powers of the police. The work proposes the author's vision of this activity as a special type of administrative activity of the National Police of Ukraine with a mixed public and legal nature, within which the power-managing, law-enforcing and coordinating-ensuring elements are combined. It is emphasized that this nature determines the preventive orientation of the relevant activity, the voluntary nature of initiating the procedure by individuals and legal entities, the presence of a special administrative and procedural regime for its implementation, as well as the special legal consequences of refusing to issue a permit or provide approval, which consist not in direct coercion, but in establishing a ban on the relevant activity or the use of certain objects and items.

At the same time, the concept of permitting and approval activities of the National Police of Ukraine is formulated and its key features are identified, including: independence as a separate direction of administrative activity of the police; preventive orientation to prevent threats to public safety and order; implementation exclusively at the request of interested persons; combination of administrative and approval elements; functioning in a special administrative and legal regime, different from licensing, registration and provision of administrative services; specific consequences of refusal, which are expressed in the automatic impossibility of carrying out the relevant activity without the use of direct administrative coercion; and also the implementation through these procedures of the positive duty of the state to ensure public safety and order.

In addition, it has been established that the regulatory framework for the implementation of the permitting and approval functions of the National Police of Ukraine form a multi-level and internally differentiated system of regulatory and legal acts that determine the content, boundaries, procedures and subject composition of the relevant administrative activity in areas of increased risk. In this regard, the work has classified such acts by legal force, source of formation of legal norms, functional purpose, degree of detail of legal regulation, subject area of permitting activity and the range of subjects that implement and ensure the relevant permitting and approval procedures.

The dissertation also carries out a scientific analysis of foreign experience in administrative and legal support of permitting and approval police activity and outlines the directions of its possible use in Ukraine. The feasibility of improving the procedures for issuing and renewing driving licenses by implementing an integrated electronic data verification system that will ensure automatic verification of violations, insurance obligations, and medical documents is substantiated; the possibility of introducing mandatory periodic psychophysiological assessment of drivers of high-risk groups is proposed; the expansion of the use of automated systems for monitoring compliance with license restrictions using license plate recognition and automatic verification of the

validity of permits in real time; the introduction of a points-based system for monitoring traffic offenses, which will provide for automatic termination of the relevant permit after the loss of a certain number of points and mandatory completion of retraining or correctional programs.

Separately, the feasibility of periodically reviewing permits for possession of weapons, the creation of a full-fledged computerized system of marking and registration of weapons and their main parts, the introduction of a mandatory state licensing system for all categories of security guards and private security companies, the establishment of the term of relevant licenses and the need for advanced training before their extension is justified.

In the field of control over the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, the creation of a single electronic system for registering and tracking the movement of such substances at all stages of supply is proposed, as well as the introduction of a risk-based approach to inspections of entities working with psychotropic substances and precursors, with a focus on high-risk operations and interaction with international information systems.

Particular attention is paid to the field of road safety, where the characteristic features of the permitting and approval activities of the National Police of Ukraine are clarified, namely: its focus on preventing dangerous situations in road traffic; combination of legal requirements with technical parameters of traffic; close connection with the development and functioning of road infrastructure; targeted and mandatory nature of decisions on the participation of specific entities in road traffic; as well as coverage of all basic elements of the road safety system. The work proves that it is in this area that the permitting and approval activities of the police acquire a particularly complex inter-sectoral nature, since it combines administrative and legal regulation, technical control and organization of the safe functioning of the transport system.

A separate block of the study is devoted to establishing the administrative and legal content of the activities of the National Police of Ukraine units regarding the control of the circulation of weapons. It has been proven that this activity

encompasses a holistic system of interconnected administrative procedures, which are implemented within the framework of such main areas as the registration and issuance of permits, maintenance of registration and accounting documentation, organization and conduct of scheduled and unscheduled inspections of objects of the permit system, prevention of violations, reception of citizens, consideration of applications, appeals and complaints, interaction with other services of the National Police of Ukraine, state bodies and public associations, analysis of the state of activities of relevant entities and reporting.

In the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors, it has been established that the licensing and coordination activities of the National Police of Ukraine are characterized by a combination of licensing, coordination and control and supervision components, which is due to the need to maintain a special administrative and legal regime for their circulation.

It is substantiated that the implementation of the relevant functions has a clearly expressed preventive nature and is aimed at preventing violations of the established rules for the storage, use and accounting of these substances, preventing abuse by business entities and officials, as well as preventing the leakage of relevant substances into illegal circulation. At the same time, it is proven that this activity provides a balance between the requirements of public safety, which consist in protecting society from the spread of narcotic drugs, and the right of business entities to carry out legal activities subject to compliance with established administrative and legal restrictions.

It is concluded that the licensing and coordination activities of the National Police of Ukraine in the field of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors are an important instrument of administrative and legal influence on relations in the field of circulation of objects of increased danger, ensures the implementation of state policy in the field of countering the illegal circulation of such substances and requires further conceptual development as an independent direction of administrative activity of the police.

It is separately established that the security police units are endowed with

both permitting and coordinating powers, however, the permitting component in this area is of a derivative, technical and organizational nature and is implemented exclusively within the framework of contractual security relations. At the same time, the coordinating component is the leading one, which is manifested in the coordination of technical, organizational and procedural conditions for the provision of security services, the recording of mutual consent of the parties and the absence of unilateral power influence inherent in the classic permitting activities of the police. Within the framework of this conclusion, the essence and content of the coordinating powers of the security police are disclosed, which are implemented by coordinating the possibility of accepting a premises for protection; technical conditions of protection based on the results of the initial inspection; a list and parameters of security equipment, including an alarm system, room blocking schemes, types and number of detectors, modes of their operation and possibilities for simplifying the blocking scheme; recommendations on the technical strengthening of the premises; conditions for responding to alarm activation, in particular the procedure for informing the customer, the algorithm of actions of response teams and the possibility of re-closing the premises; conditions for storing and using duplicate keys; procedure for temporarily issuing keys, replacing or supplementing them; changes in security conditions during operation, as well as termination of security relations or revision of security conditions.

Based on the results of the study, a set of proposals and recommendations aimed at improving the legislation and the practice of its application in the field of licensing and approval activities by the National Police of Ukraine was formulated.

In particular, it was proposed to make amendments and additions to the Law of Ukraine "On the National Police" and the Regulations on the National Police in order to normatively consolidate the licensing and approval powers of the police in the field of circulation of weapons, special means of self-defense, ammunition, explosive materials, as well as the use of facilities and premises intended for activities related to the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

The need to supplement the Law of Ukraine «On Narcotic Drugs,

Psychotropic Substances and Precursors» with a new Article 21-1 is justified, which should define the permit for the use of facilities and premises for the conduct of activities related to the circulation of such substances as a separate document of a permissive nature issued by the National Police of Ukraine, and also establish general approaches to determining the procedure for its issuance, grounds for refusal, suspension of action and cancellation. At the same time, it is proposed to supplement the Law of Ukraine «On the List of Documents of a Permissive Nature in the Sphere of Economic Activity» with a separate clause that would directly provide for the specified permit as a document of a permissive nature that falls within the competence of the National Police of Ukraine.

A separate block of recommendations concerns the strengthening of the permissive and approval powers of the juvenile prevention units of the National Police of Ukraine. In this context, it is proposed to introduce mandatory coordination with such units of decisions of guardianship and trusteeship bodies, children's services on the placement of minors in special institutions, adoption or establishment of guardianship, with the definition of terms and criteria for coordination in order to strengthen the preventive protection of the rights of the child; to expand the powers of juvenile prevention units to coordinate programs of correctional and rehabilitation work with child offenders or children who have suffered from domestic violence, including the coordination of individual prevention and psychocorrection plans; to develop and implement standardized protocols for interagency coordination of juvenile prevention units actions with social services, educational institutions and courts within the framework of the application of prohibitive or restrictive provisions regarding minors; and also at the legislative level, implement mechanisms for multidisciplinary coordination based on the model of specialized centers for children who have suffered from violence, where juvenile prevention units will play a coordinating role in coordinating interview procedures, medical examinations, and providing assistance to minors.

Keywords: *permitting and approval activities, National Police of Ukraine, administrative activities, police activities, permitting procedures, preventive function of the police, arms circulation, juvenile prevention, road safety, security police.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні
наукові результати дисертації:*

1. Даниленко В. П. Дозвільно-погоджувальні функції Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: зміст та особливості реалізації. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 322–326.
2. Danylenko V. Legal nature and administrative essence of permit-and-approval activities of bodies and units of the national police. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. No. 6 (340). P. 101–105.
3. Даниленко В. П. Поняття та види дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 1 (341). С. 123–128.
4. Даниленко В. П. Нормативні засади реалізації Національною поліцією дозвільно-погоджувальних функцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 2 (342). С. 63–67.
5. Даниленко В. П. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та шляхи його запозичення для України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 6 (74). С. 303–307.

Наукові праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Даниленко В. П. Реалізація дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: проблеми та шляхи розв’язання. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 18-19 лют. 2025 р.). Київ : Науково-дослідний

інститут публічного права, 2025. С. 71–73.

7. Даниленко В. П. Адміністративно-правова модель реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення : матеріали другої Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 04-05 черв. 2025 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 40–43.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	29
1.1. Правова природа дозвільно-погоджувальної діяльності поліції.....	29
1.2. Поняття, сутність та зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України	47
1.3. Нормативно-правове забезпечення реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій	67
1.4. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України відповідно до світових стандартів поліцейської діяльності.....	81
Висновки до розділу 1.....	96
 РОЗДІЛ 2. НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА	 .100
2.1. Особливості реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху	100
2.2. Адміністративно-правовий зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії.....	114

2.3. Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України, пов'язана із обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів.....	131
2.4. Специфіка дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища для дітей та їх захисту.....	146
2.5. Правове забезпечення здійснення погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері надання охоронних послуг...	159
Висновки до розділу 2.....	170
ВИСНОВКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	179
ДОДАТКИ.....	202

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Становлення України як правової, демократичної та соціальної держави зумовлює підвищення ролі інститутів публічної влади у забезпеченні безпеки особи, суспільства і держави. У цьому контексті особливого значення набуває діяльність Національної поліції України, на яку покладено широкий спектр завдань у сфері охорони правопорядку, захисту прав і свобод людини, попередження правопорушень та забезпечення публічної безпеки.

Серед різноманітних напрямів адміністративної діяльності поліції вагоме місце посідає дозвільно-погоджувальна діяльність, що є невід'ємним елементом державного управління у сферах із підвищеною суспільною небезпекою. Саме через функції дозвільно-погоджувального спрямування забезпечується дотримання законності при здійсненні господарської діяльності, пов'язаної з обігом зброї, спеціальних засобів самооборони, вибухових матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також у сферах безпеки дорожнього руху, надання охоронних послуг і створення безпечного освітнього середовища для дітей.

Від ефективності реалізації дозвільно-погоджувальних функцій та повноважень Національної поліції України залежить не лише дотримання суб'єктами господарювання та окремими індивідами встановлених законодавством вимог, а й рівень публічної безпеки та довіра громадян до органів правопорядку. Наявні проблеми – фрагментарність нормативно-правового регулювання, колізії у правозастосуванні, відсутність єдиних процедур надання погоджень та дозволів – свідчать про необхідність системного переосмислення правової природи такої діяльності.

Потреба у науковому осмисленні дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України зумовлена також процесами євроінтеграції, які вимагають гармонізації національного законодавства із загальновизнаними міжнародними стандартами поліцейської діяльності. З огляду на це особливої

актуальності набуває дослідження адміністративно-правового механізму здійснення дозвільно-погоджувальної діяльності, визначення її принципів, форм і методів, а також шляхів удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Важливі аспекти правового забезпечення реалізації таких функцій досліджувалися багатьма відомими правниками, зокрема слід згадати наукові праці О. Бандурки, О. Безпалової, В. Галунька, В. Іняхіна, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, М. Лошицького, Д. Лук'янця, Р. Мельника, Р. Миронюка, Т. Мінки, О. Музичука, В. Настюка, В. Олефіра, О. Остапенка, Д. Приймаченка, Р. Сербина, А. Собакаря, Є. Соболя, С. Шатрави, О. Юніна та ін.

Попри наявність значного масиву наукових праць, присвячених окремим аспектам дозвільної діяльності публічної адміністрації, дослідження саме дозвільно-погоджувальних повноважень Національної поліції України залишаються недостатньо комплексними. Важливими у цьому контексті є дисертаційні роботи В. Гуменюка, С. Параниці, В. Сіверіна, Т. Шапочки, І. Васильєва, О. Джафарової, О. Панової, Ю. Жванка, В. Безеги тощо. Однак, попри їхнє важливе теоретико-прикладне значення, вказані дослідження не забезпечують всебічного розкриття проблематики правової природи, організаційно-процедурних особливостей та ефективності дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, що зумовлює необхідність подальших комплексних наукових розробок у цій сфері.

Все вищезазначене свідчить про актуальність вибраної теми, а також її важливе теоретичне й практичне значення, оскільки спрямована на розв'язання одного з ключових завдань сучасної адміністративно-правової науки – підвищення ефективності публічного адміністрування шляхом удосконалення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України як гарантії належного рівня забезпечення публічної безпеки, правопорядку та дотримання прав людини.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Вибрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень указів Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722, «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» від 11.05.2023 № 273/2023, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2024 № 476, Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2025–2029 роки, затвердженої наказом МВС України від 21.05.2024 № 326, а також плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета та завдання дослідження. Мета дисертації полягає у визначенні адміністративно-правової природи, змісту та особливостей здійснення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України та обґрунтуванні напрямів її удосконалення відповідно до сучасних вимог забезпечення публічної безпеки та європейських стандартів поліцейської діяльності.

Згідно з поставленою метою визначено такі основні завдання дослідження:

- розкрити правову природу дозвільно-погоджувальної діяльності як складової адміністративної діяльності поліції;
- виокремити ключові ознаки дозвільно-погоджувальної діяльності

Національної поліції України;

- охарактеризувати нормативні засади реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій;

- обґрунтувати напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації дозвільно-погоджувальних функцій відповідно до світових стандартів поліцейської діяльності;

- визначити особливості реалізації дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- з'ясувати адміністративно-правовий зміст дозвільно-погоджувальної діяльності поліції у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії;

- окреслити специфіку дозвільно-погоджувальної діяльності поліції, пов'язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів;

- з'ясувати сутність та зміст погоджувальних повноважень поліції охорони та напрями їх реалізації;

- виробити конкретні заходи, спрямовані на удосконалення вітчизняного законодавства та практики його реалізації у сфері здійснення Національною поліцією України дозвільно-погоджувальної діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері дозвільної діяльності публічної адміністрації.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади здійснення Національною поліцією України дозвільно-погоджувальної діяльності.

Методи дослідження. Розв'язання поставлених у дисертації завдань зумовило необхідність застосування комплексу сучасних методів наукового пізнання, апробованих юридичною наукою та практикою діяльності публічної адміністрації. Специфіка дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, що реалізуються у сферах підвищеного ризику, зумовила необхідність вироблення методологічних засад дослідження на

трьох взаємопов'язаних рівнях – методологічному, теоретичному та практичному. Зокрема, на методологічному рівні забезпечено виявлення взаємозв'язку між базовими науковими підходами до вивчення проблем адміністративно-правового регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності та концептуальними положеннями, що розкривають правову природу дозвільно-погоджувальних функцій (підрозділ 1.1), їхню сутність і системний характер (підрозділ 1.2), а також місце поміж інших функцій адміністративної діяльності Національної поліції України (розділ 1).

За допомогою логіко-семантичного методу сформульовано авторські дефініції відповідно до змісту підрозділів 1.1 та 1.2, а також уточнено підходи до розуміння нормативно-правового забезпечення здійснення дозвільно-погоджувальних функцій (підрозділ 1.3).

На практичному рівні визначено ефективні форми і методи реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень поліції у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху (підрозділ 2.1), контролю за обігом зброї, вибухових матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (підрозділ 2.2), формування безпечного освітнього середовища (підрозділ 2.3) та надання охоронних послуг (підрозділ 2.4). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу міжнародних стандартів поліцейської діяльності та визначення шляхів удосконалення національного законодавства відповідно до таких орієнтирів (підрозділ 1.4). Методи юридичного моделювання та формально-правовий метод стали основою для обґрунтування шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання реалізації дозвільно-погоджувальних функцій поліції (підрозділи 1.4, 2.1–2.4).

Системно-структурний і структурно-функціональний методи дали змогу послідовно розкрити, як організовані дозвільно-погоджувальні функції поліції, яке місце вони посідають у загальній системі її адміністративної діяльності та як нормативні вимоги, повноваження підрозділів і конкретні адміністративні процедури взаємопов'язані між собою (підрозділи 1.1–1.4).

Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі

акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади. У ході дисертаційного дослідження було використано міжнародні стандарти поліцейської діяльності, акти Європейського Союзу у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, рекомендації Ради Європи та ООН щодо належного врядування й реалізації дозвільних процедур.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять систематизовані дані державної і відомчої статистичної звітності за 2020–2025 роки у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; офіційні звіти, інформаційні листи й аналітичні довідки МВС України та Національної поліції України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному теоретико-правовому обґрунтуванні правової природи, змісту та механізмів організації дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, а також виробленні науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо підвищення ефективності її нормативного регулювання та практичного здійснення. У результаті виконаного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України. Основні з них такі:

уперше:

– з'ясовано правову природу дозвільно-погоджувальної діяльності як самостійного виду адміністративної діяльності поліції, що дало змогу визначити її місце в системі функцій Національної поліції України та

відмежувати від суміжних владно-розпорядчих і контрольних-наглядових повноважень. Обґрунтовано її дуалістичний характер, оскільки вона поєднує елементи як правозастосовної (владно-розпорядчої), так і правозабезпечувальної (сервісної) діяльності;

– дозвільно-погоджувальну діяльність Національної поліції України визначено як самостійний вид її адміністративної діяльності, що полягає у превентивному регулюванні суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку шляхом видачі фізичним і юридичним особам спеціальних дозволів, погоджень, висновків та інших індивідуальних адміністративних актів, які встановлюють правовий режим придбання, зберігання, носіння, використання чи провадження певних видів діяльності, предметів або речовин підвищеної небезпеки, за умови добровільного звернення суб'єктів, із дотриманням особливих адміністративних процедур, де відмова у видачі дозволу чи наданні погодження автоматично тягне за собою заборону відповідної діяльності або використання без застосування заходів безпосереднього державного примусу, що забезпечує у такий спосіб баланс між правом громадян на вільну поведінку та необхідністю державного контролю за об'єктами підвищеної небезпеки;

– доведено, що дозвільно-погоджувальна діяльність поліції має змішану публічно-правову природу, за якої дозвільний компонент переважно реалізується через владні акти управління, а погоджувальний – через консенсуальні адміністративні процедури, що вимагає диференціації процесуальних режимів їх здійснення;

удосконалено:

– наукові підходи до визначення меж дискреційних повноважень Національної поліції України під час здійснення дозвільно-погоджувальних процедур шляхом формулювання критеріїв їхньої правомірності (нормативна визначеність, пропорційність, об'єктивність, недопущення дублювання функцій, наявність ефективного зовнішнього контролю), що забезпечує уніфікацію правозастосування та мінімізацію зловживань службовими

повноваженнями;

– наукові підходи до класифікації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, які поділено за: 1) рівнем суспільної небезпеки об'єкта регулювання; 2) правовою природою процедури; 3) ступенем превентивного впливу;

– теоретичне тлумачення принципу «сервісності» в адміністративній діяльності поліції шляхом його поширення на всі дозвільно-погоджувальні процедури та документально визначені владні акти з урахуванням положень про поліцейські послуги та міжнародні стандарти публічного сервісу;

– класифікацію ризиків, що виникають у процесі реалізації дозвільних повноважень поліції, шляхом виокремлення процедурних, організаційних, нормативно-правових, цифрових та антикорупційних ризиків, які можуть знижувати ефективність адміністративних процедур і впливати на безпеку та ефективність діяльності суб'єктів господарювання;

дістало подальшого розвитку:

– обґрунтування концепції публічно-правового статусу поліції у сфері видання дозвільних та погоджувальних документів шляхом деталізації співвідношення між адміністративно-владними, сервісними та контрольними функціями поліції, а також уточнення інституційних умов їх реалізації;

– теоретичне розуміння правових гарантій законності в контрольно-наглядовій діяльності поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху шляхом поєднання адміністративної, процесуальної та інформаційно-технічної складових забезпечення законності;

– характеристика нормативних засад реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України;

– обґрунтування напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України відповідно до світових стандартів поліцейської діяльності.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – для розвитку наукових підходів до вивчення дозвільно-погоджувальної діяльності органів публічної влади загалом та Національної поліції України зокрема;

– *правотворчій діяльності* – при підготовці проєктів нормативно-правових актів щодо вдосконалення адміністративних процедур у сфері контролю за обігом зброї, вибухових матеріалів, організації охоронної діяльності, забезпечення безпеки дорожнього руху, а також для оновлення та доповнення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про Національну поліцію», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», підзаконних актів МВС України тощо;

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності практики реалізації дозвільно-погоджувальних процедур підрозділами Національної поліції України, удосконалення міжвідомчої взаємодії та посилення гарантій прав фізичних і юридичних осіб під час одержання дозвільних документів;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчально-методичних матеріалів, проведення лекційних та практичних занять із таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Поліцейська діяльність», «Організація діяльності підрозділів ювенальної превенції».

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки, узагальнені та сформульовані у дисертації, оприлюднювалися на науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі» (м. Київ, 18–19 лютого 2025 р.), «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 04–05 червня 2025 р.).

Публікації. Основні положення та висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, відображено у семи наукових публікаціях, серед яких: 4 статті у виданнях, включених МОН України до переліку

наукових фахових видань з юридичних наук, 1 стаття у міжнародному науковому виданні, 2 тези доповідей, опубліковані за результатами участі у науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з основної частини (вступу, двох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 203 сторінки, з яких основного тексту – 160 сторінок. Список використаних джерел налічує 184 найменування та займає 23 сторінки. Додаток викладено на 2-х сторінках.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

1.1. Правова природа дозвільно-погоджувальної діяльності поліції

Ефективне функціонування системи публічної безпеки в Україні значною мірою залежить від здатності Національної поліції України забезпечувати чітке, своєчасне та правомірне здійснення дозвільно-погоджувальних процедур у сферах підвищеного ризику. Дозвільно-погоджувальні функції поліції визначають правовий статус суб'єктів у сферах обігу зброї, вибухових матеріалів, наркотичних засобів, організації охоронної діяльності, а також впливають на безпеку дорожнього руху, перевезення небезпечних вантажів та організацію безпечного освітнього середовища. В умовах воєнного стану та зростання загроз публічній безпеці і порядку значення таких функцій суттєво підвищується, перетворюючи їх реалізацію на ключовий інструмент правової регламентації суспільно небезпечних сфер життєдіяльності суспільства. Проте сучасна правоохоронна практика свідчить про низку системних проблем у реалізації дозвільно-погоджувальних функцій поліції, як-от: неоднорідність нормативно-правового регулювання, відсутність єдиних адміністративних процедур, значний обсяг дискреційних повноважень, які нерідко реалізуються без уніфікованих та законодавчо визначених критеріїв; дублювання повноважень між різними суб'єктами публічної адміністрації; недостатня інтеграція електронних сервісів та реєстрів у загальний механізм реалізації дозвільно-погоджувальних процедур поліції; ризики зловживань і порушення прав заявників; неповна відповідність міжнародним стандартам поліцейської діяльності та надання публічно-сервісних поліцейських послуг.

У сучасних умовах реформування Національної поліції України та

гармонізації її діяльності з європейськими стандартами постає потреба у ґрунтовному дослідженні правової природи дозвільно-погоджувальної діяльності її органів і підрозділів, уточненні її адміністративної сутності як самостійного виду поліцейської діяльності з дуалістичним характером, а також визначенні місця цієї діяльності в системі адміністративних функцій поліції для подальшого вдосконалення процедур видачі дозволів і погоджень у сферах забезпечення публічної безпеки та правопорядку та виробленні концептуальних підходів до їх модернізації.

Сучасний стан наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України свідчить про посилений інтерес вчених до проблем превентивного забезпечення публічної безпеки, особливо в контексті обігу об'єктів підвищеної небезпеки. У наукових працях розглядаються питання правової природи та адміністративної сутності дозвільно-погоджувальних функцій поліції, особливостей їх реалізації у сферах контролю за обігом зброї, спеціальних засобів, вибухових матеріалів, а також повноважень відповідних підрозділів превентивної діяльності. Значний внесок у розробку цієї проблематики зробили такі дослідники, як О. Бандурка, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Калюжний, А. Штанько, О. Безпалова та ін. Водночас більшість наявних наукових напрацювань зосереджена на загальних аспектах дозвільної системи чи окремих її компонентах, що зумовлює необхідність подальшого комплексного аналізу правової природи та адміністративної сутності дозвільно-погоджувальної діяльності органів і підрозділів Національної поліції України, а також вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення її нормативного регулювання та практичного здійснення.

Дозвільно-погоджувальна діяльність органів і підрозділів Національної поліції України є важливим елементом адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сферах підвищеної небезпеки, що зумовлює необхідність доктринального осмислення її правової природи та

адміністративної сутності для забезпечення єдиних підходів у науці та практиці.

У спеціальній юридичній літературі дозвільна діяльність переважно розглядається як сукупність засобів, які регулюють допуск до здійснення умовно дозволеної діяльності за допомогою прийняття органом державного управління або іншим уповноваженим суб'єктом за клопотанням зацікавленої особи індивідуального правозастосовчого акта, що наділяє особу спеціальною правоздатністю або надає їй персональне суб'єктивне право, а також право подальшого контролю за дотриманням цієї особою встановлених вимог і умов [22, с. 114]. Також зустрічаємо її визначення як особливого виду організаційно-правової діяльності держави, спрямованої на захист суспільних інтересів у сфері публічної безпеки, створення умов для законного функціонування організацій та окремих громадян, забезпечення правопорядку, охорони власності та попередження правопорушень [61, с. 115].

У теоретичних працях цю діяльність визначають як врегульований нормами права порядок, відповідно до якого громадяни, підприємства та установи зобов'язані отримувати від уповноважених органів поліції спеціальні дозволи чи погодження на придбання, зберігання, використання, перевезення або реалізацію певних об'єктів підвищеної небезпеки [165], або як сукупність адміністративно-правових норм, що встановлюють правила поведінки з такими об'єктами (виготовлення, зберігання, транспортування тощо), з метою гарантування громадської (публічної) безпеки, запобігання їх незаконному використанню та мінімізації ризиків для суспільства [151].

Хоча поняття «дозвільно-погоджувальна діяльність» активно вживається в адміністративно-правовій доктрині, єдиного підходу до його трактування не вироблено. З одного боку, правова природа цієї діяльності поліції полягає в її спеціальному адміністративному характері, що виявляється в превентивному регулюванні через видачу індивідуальних владних актів. З іншого боку, у ширшому сенсі вона виявляє типологічну

спорідненість із інститутом ліцензування, поєднуючи елементи попереднього контролю та консенсуального узгодження.

На думку А. Комзюка, дозвільну діяльність доцільно розглядати у широкому та вузькому значеннях [50, с. 144]. У широкому розумінні вона постає як особливий адміністративно-правовий режим, що вимагає отримання спеціального дозволу чи погодження для провадження будь-яких дій у сферах підвищеної небезпеки, тоді як у вузькому – обмежується діяльністю, безпосередньо регламентованою спеціальними нормативними актами, зокрема постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 576, яка визначає процедури видачі дозволів і погоджень підрозділами Національної поліції України [101]. Саме така диференціація підкреслює наявність не лише владно-розпорядчого, а й консенсуально-погоджувального компонентів, що й зумовлює доцільність використання терміна «дозвільно-погоджувальна діяльність» замість традиційного «дозвільна діяльність» у контексті функцій органів і підрозділів Національної поліції України, оскільки це дозволяє точніше відобразити дуалістичну правову природу цього виду адміністративної діяльності.

Традиційне поняття «дозвільна система» акцентує увагу переважно на владно-розпорядчому компоненті, пов'язаному з видачею індивідуальних актів, що знімають загальну заборону на певні дії чи обіг об'єктів підвищеної небезпеки (як-от зброя, вибухові матеріали, спеціальні засоби тощо). Однак сучасна практика реалізації повноважень поліції, регламентована Законом України «Про Національну поліцію» [120] та підзаконними актами [100], свідчить про значну частку консенсуально-погоджувальних процедур, зокрема пов'язаних із узгодженням маршрутів перевезення небезпечних вантажів, схем організації дорожнього руху, технічних умов на об'єкти дорожнього сервісу чи планів охоронних заходів. Таке поєднання владного дозволу та взаємного узгодження сторін (поліції та заявника) не зводиться виключно до імперативного розпорядження, а містить елементи сервісної та правозабезпечувальної функцій, що вимагає диференціації процесуальних

режимів і відмежування від класичного ліцензування чи реєстрації.

Запропоноване іменування «дозвільно-погоджувальна діяльність» дозволяє повніше розкрити адміністративну сутність цього інституту як самостійного виду поліцейської діяльності з превентивною спрямованістю, підкреслити її змішаний публічно-правовий характер і уникнути термінологічної неоднозначності, притаманної доктринальним трактуванням «дозвільної системи». Воно сприяє науковій точності, уніфікації правозастосування та гармонізації з європейськими стандартами поліцейської діяльності, де акцент робиться на пропорційності втручання, добровільності ініціації процедур та балансі між державним контролем і правами суб'єктів. Таким чином, перехід до комплексного терміна відображає еволюцію адміністративно-правового регулювання в Україні та сприяє глибшому розумінню ролі Національної поліції України у забезпеченні публічної безпеки шляхом поєднання владних і консенсуальних механізмів.

У контексті дослідження правової природи дозвільно-погоджувальної діяльності органів і підрозділів Національної поліції України ключовим є розуміння дозволу саме як методу регулювання. Цей метод характеризується поєднанням загальної заборони на певну діяльність чи обіг об'єктів підвищеної небезпеки з можливістю її зняття шляхом видачі індивідуального адміністративного акта уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації (поліцією) особам чи організаціям, які йому організаційно не підпорядковані. До сутності методу також належить подальший нагляд за дотриманням умов дозволеної діяльності та застосування заходів адміністративного примусу у разі порушень, включно з притягненням до юридичної відповідальності.

Важливою особливістю правової природи дозвільно-погоджувальної діяльності є те, що відповідні правовідносини виникають виключно за ініціативою зацікавлених фізичних чи юридичних осіб, які добровільно звертаються за дозволом чи погодженням. Свобода суб'єкта обмежується лише вибором: здійснювати регульовану діяльність (отримавши дозвіл) чи

повністю від неї утриматися. Вибір між отриманням і неодержанням дозволу фактично відсутній, оскільки провадження діяльності без нього тягне юридичну відповідальність. При цьому залишається дискусійним питання пропорційності санкцій ступеню суспільної небезпеки порушення, – наприклад, повторне керування транспортним засобом без своєчасного технічного контролю може каратися адміністративним арештом (ст. 121 КУпАП) [45].

Щодо розуміння дозвільно-погоджувальної діяльності як правового явища у правничій доктрині переважає широке трактування, згідно з яким вона є врегульованою нормами адміністративного права сукупністю суспільних відносин, що виникають між органами Національної поліції України та громадянами чи організаціями під час видачі, переоформлення, анулювання дозволів і погоджень, а також наступного контролю за їх виконанням. Такий підхід видається найбільш обґрунтованим із огляду на різноманітність сфер застосування (обіг зброї, забезпечення безпеки дорожнього руху, охоронна діяльність тощо) та множинність задіяних процедур, а отже, і розмаїтість правовідносин. Розглядаючи зміст останніх, доцільно визначати їх як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини управлінського або публічно-сервісного спрямування, які виникають у процесі реалізації та забезпечення суб'єктивних прав і виконання відповідних юридичних обов'язків. Зазначені відносини мають чітко виражену цільову орієнтацію на гарантування безпеки життя і здоров'я людей, охорону їхнього майна, захист довкілля, а також забезпечення публічних інтересів держави і суспільства загалом [160].

Насамперед слід зазначити, що відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері дозвільної системи, мають чітко виражений цільовий і превентивний характер, оскільки спрямовані не стільки на реагування на правопорушення, скільки на попередження останніх шляхом встановлення спеціального правового режиму здійснення певних видів діяльності або використання об'єктів підвищеної небезпеки. Як

обґрунтовується у наукових дослідженнях, саме орієнтація на забезпечення публічної безпеки та захист суспільних інтересів визначає особливе місце дозвільних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання. Другою специфічною ознакою таких відносин є їхня процедурна детермінованість. Дозвільні правовідносини виникають виключно в межах формалізованих адміністративних процедур, чітко врегульованих нормами адміністративно-процесуального права. Йдеться про послідовність юридично значущих дій – від подання заяви та перевірки відповідності встановленим вимогам до прийняття владного рішення, його реалізації та подальшого контролю. Саме процедурний характер відрізняє дозвільні правовідносини від загальних управлінських відносин, які можуть мати більш дискреційний або організаційний зміст. Ще однією визначальною ознакою є асиметричність правового статусу сторін, що виявляється у владно-розпорядчому характері повноважень органів публічної адміністрації. У межах дозвільних правовідносин уповноважений орган не лише надає або відмовляє у наданні дозволу чи погодження, а й здійснює подальший адміністративний контроль, має право зупиняти або анулювати дію дозвільного документа у разі порушення встановлених умов. Водночас адресат дозвільного акта перебуває у юридично залежному становищі, оскільки реалізація його суб'єктивних прав безпосередньо пов'язана з волевиявленням публічної влади. Крім того, для дозвільних адміністративно-правових відносин характерними є їхні динамічність і тривалість у часі. Вони не обмежуються моментом видачі дозвільного документа, а продовжують існувати протягом усього строку його дії, охоплюючи контрольні, наглядові та, за необхідності, примусові елементи. Саме ця особливість зумовлює тісний взаємозв'язок дозвільної діяльності з контрольно-наглядовими функціями органів публічної адміністрації та дозволяє розглядати дозвільну систему як комплексний правовий інститут [70].

Дозвільно-погоджувальну діяльність можна вивчати також і як систему правових приписів, що містить матеріальні (які визначають компетенцію

поліції, права та обов'язки суб'єктів) і процесуальні (які регламентують порядок розгляду заяв, видачі актів, оскарження рішень) норми.

Незалежно від варіативності підходів правова природа цієї діяльності визначається превентивною спрямованістю методу дозволу, який реалізується через дві базові моделі: «дозвіл як зняття заборони за результатами контролю» (де акцент – на оцінці відповідності заявника встановленим критеріям із урахуванням публічних інтересів) та «погодження як санкціонування плану чи проєкту» (де поліція виконує функцію об'єктивної оцінки та затвердження запропонованих рішень). Перша модель домінує у сферах обігу об'єктів підвищеної небезпеки, друга – у погодженні маршрутів, схем організації руху чи технічних умов. Обидві моделі відображають дуалістичний характер дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, що поєднує владно-розпорядчі та консенсуально-погоджувальні елементи, забезпечуючи баланс між свободою суб'єктів і необхідністю захисту публічної безпеки.

Правова природа дозвільно-погоджувальної діяльності органів і підрозділів Національної поліції України тісно пов'язана з її основним призначенням – забезпеченням публічної безпеки, захистом прав і свобод особи, а також інтересів держави та суспільства загалом. Цей вид адміністративної діяльності застосовується саме в тих сферах, де необмежена автономія поведінки суб'єктів може створювати загрози суспільно значущим цінностям, що вимагає превентивного державного втручання. Видача дозволів чи надання погоджень виступає необхідною умовою реалізації низки конституційних прав і свобод громадян та організацій (наприклад, щодо володіння зброєю, провадження охоронної діяльності чи організації перевезення небезпечних вантажів), але таке обмеження повністю відповідає принципам демократичної правової держави, оскільки спрямоване на досягнення балансу між індивідуальною свободою та публічними інтересами.

Підставами для застосування саме дозвільно-погоджувального

регулювання з боку поліції є: потреба у підтвердженні професійної підготовки суб'єктів для безпечного провадження публічно-сервісної поліцейської діяльності; високий рівень суспільної небезпеки у разі недотримання встановлених вимог; широке поширення відповідних видів діяльності чи обігу об'єктів підвищеного ризику в сучасних умовах.

Одним із системоутворюючих напрямів дозвільної діяльності в межах публічного адміністрування загалом є діяльність, пов'язана з державною реєстрацією суб'єктів, об'єктів, суб'єктивних прав, юридично значущих фактів і станів. Сфера дозвільно-реєстраційних відносин постійно розширюється, що зумовлює збільшення кількості об'єктів, які підлягають обліку, а отже, й ускладнення нормативно-правового регулювання відповідних процедур. Аналізуючи дозвільно-реєстраційні повноваження органів публічної адміністрації у різних сферах надання поліцейських послуг, доцільно виходити з того, що кінцевим результатом такої діяльності є надання дозвільних послуг, які мають публічно-правову спрямованість, індивідуалізований характер та реалізуються через безпосередню адміністративну взаємодію між споживачем послуги та уповноваженим органом публічної влади.

Аналіз доктринальних підходів дає підстави стверджувати, що визначальною рисою адміністративно-правового регулювання дозвільних правовідносин є наявність у їхній структурі суб'єктів публічної влади, які наділені управлінськими повноваженнями та здійснюють владно-організаційний вплив у відповідній сфері. Саме в результаті діяльності таких управлінських інститутів формуються належні правові умови для реалізації, гарантування та захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у процесі отримання дозвільних послуг. У цьому контексті участь органів публічної адміністрації та їх посадових осіб є обов'язковою складовою адміністративних правовідносин, що виникають у сфері дозвільної діяльності, а реалізація їхніх повноважень відбувається шляхом застосування адміністративно-правових приписів, установлення обов'язків і заборон, а

також надання дозволів і ліцензій. Водночас дозвільну послугу, що надається суб'єктом публічної адміністрації, слід розглядати як результат здійснення публічно-владної діяльності, спрямованої на юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами їхніх прав, свобод і законних інтересів. Така діяльність здійснюється на підставі та в межах закону за ініціативою заявника і може набувати різних організаційно-правових форм, як-от видача дозволів чи ліцензій, оформлення сертифікатів і посвідчень, проведення державної реєстрації або вчинення інших адміністративних дій, що мають юридично значущий характер. З огляду на це система надання дозвільних послуг, сформована в Україні, повинна функціонувати з урахуванням пріоритету потреб і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання, забезпечуючи доступність, прозорість і ефективність відповідних адміністративних процедур. Орієнтація такої системи має бути спрямована не на фіскальні інтереси чи організаційну зручність надавачів послуг, а на реалізацію сервісної функції публічної адміністрації як інструменту забезпечення прав людини та належного рівня публічної безпеки [143].

У діяльності органів Національної поліції України предметом дозвільно-ліцензійних послуг насамперед виступають документи дозвільного характеру, зокрема дозволи, ліцензії, їхні копії та дублікати, переоформлені документи, а також акти про продовження строку їхньої дії. Такі документи, як правило, мають чітко визначений і стабільний юридичний зміст, що фіксує обсяг прав і обов'язків відповідного суб'єкта. Водночас у межах дозвільної системи можливі й ситуації, за яких відбувається часткова зміна змісту дозвільного документа, зокрема у випадках переоформлення дозволу чи ліцензії у зв'язку зі зміною особи власника або інших істотних юридичних обставин [170].

Процедури, у межах яких здійснюється надання зазначених дозвільно-ліцензійних документів, реалізуються у формі дозвільних проваджень, що за своєю сутністю мають публічно-сервісний характер. Їхнє основне

призначення полягає у забезпеченні можливості реалізації фізичними та юридичними особами належних їм суб'єктивних прав шляхом отримання адміністративних послуг у визначеному законом порядку. Водночас дозвільні провадження не обмежуються виключно сервісною складовою, оскільки у процесі їх організації, здійснення та подальшого контролю між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг – органом публічної адміністрації – виникають адміністративно-правові відносини управлінського характеру. Такі відносини відображають владно-організаційний вплив публічної влади та забезпечують дотримання встановлених вимог і умов реалізації дозвільної діяльності у відповідній сфері [160].

Дослідження чинних нормативно-правових актів [118], що визначають, наприклад, порядок ліцензування в діяльності органів публічної адміністрації, свідчить про те, що відповідна ліцензійна процедура має чітко структурований характер і складається з низки послідовних стадій. До них, зокрема, належать: прийняття та реєстрація заяви про видачу ліцензії, здійснення її розгляду з перевіркою відповідності заявника встановленим вимогам і прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її наданні, оформлення та видача ліцензії, а також копій ліцензії для філій чи інших відокремлених структурних підрозділів ліцензіата, які здійснюватимуть господарську діяльність на підставі отриманого дозвільного документа.

Яскравим прикладом є провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, регулювання якого здійснюється відповідно до ліцензійних умов, затверджених постановою

Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1000 [97]. Зокрема, стадійність ліцензійної процедури у сфері провадження господарської діяльності, пов'язаної, наприклад, із виробництвом, ремонтом і торгівлею зброєю та спеціальними засобами, має безпосередній і нерозривний зв'язок із ліцензійними умовами, які визначають не лише вимоги до суб'єкта господарювання, а й логіку та зміст кожного етапу дозвільної діяльності. Ліцензійні умови в цьому аспекті виконують системоутворюючу функцію, оскільки саме вони формують критерії допустимості суб'єкта до здійснення відповідного виду діяльності, закладаючи правові межі реалізації ліцензійної процедури. Так, початкова стадія ліцензійного провадження передбачає подання заяви про отримання ліцензії, тобто безпосередньо пов'язана з виконанням ліцензійних умов у частині документального підтвердження відповідності здобувача встановленим організаційним, кадровим і матеріально-технічним вимогам. На цьому етапі ліцензійні умови конкретизують перелік відомостей і документів, що мають бути подані до органу ліцензування, зокрема щодо місць провадження господарської діяльності, кваліфікації персоналу, відсутності обмежень безпекового характеру та відповідності приміщень установленим вимогам. Таким чином, ліцензійні умови фактично трансформуються в юридично значущі передумови відкриття ліцензійного провадження [97].

Наступна стадія – розгляд заяви та прийняття рішення – характеризується перевіркою фактичного дотримання ліцензійних умов і оцінкою здатності суб'єкта забезпечити безпечне провадження діяльності, пов'язаної з обігом об'єктів підвищеної небезпеки. У межах цієї стадії ліцензійні умови набувають контрольного змісту, оскільки слугують нормативною базою для здійснення перевірочних заходів, аналізу поданих матеріалів і прийняття мотивованого адміністративного рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії. Відповідність ліцензійним умовам у цьому випадку виступає ключовим критерієм законності та обґрунтованості рішення органу ліцензування [97].

Окремого значення ліцензійні умови набувають на стадії реалізації ліцензії, тобто безпосереднього провадження господарської діяльності. Саме на цьому етапі вони виконують регулятивну та охоронну функції, визначаючи обов'язки ліцензіата щодо організації місць провадження діяльності, порядку зберігання, обліку та маркування зброї і боєприпасів, використання інформаційних систем МВС, а також взаємодії з органами Національної поліції. Ліцензійні умови в цьому контексті перетворюються на постійно діючий нормативний стандарт, дотримання якого є обов'язковою умовою збереження права на здійснення ліцензованої діяльності. Завершальні та похідні стадії ліцензійної процедури – переоформлення, зупинення, відновлення або припинення дії ліцензії – також безпосередньо детермінуються ліцензійними умовами. Вони визначають підстави, строки та процесуальні вимоги для внесення змін до ліцензійного статусу суб'єкта, а також наслідки порушення встановлених вимог. У цьому сенсі ліцензійні умови виступають не лише як передумова отримання ліцензії, а й як комплексний адміністративно-правовий інструмент, що супроводжує весь життєвий цикл ліцензійних правовідносин [97].

Отже, стадії ліцензійної процедури не можуть бути розглянуті ізольовано від ліцензійних умов, оскільки останні інтегровані в кожен етап дозвільної діяльності – від ініціювання провадження до контролю за дотриманням ліцензійного режиму та застосування заходів адміністративного впливу. Такий підхід дозволяє розглядати ліцензійні умови як структурний елемент адміністративно-процесуального механізму забезпечення публічної безпеки у сфері обігу зброї.

Отже, ліцензування доцільно розглядати як різновид дозвільної адміністративної процедури, що має повідомний характер і безпосередньо пов'язана з реалізацією суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб на провадження окремих видів господарської діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки. За допомогою механізму ліцензування держава здійснює регулятивний вплив на господарську діяльність шляхом вчинення

дозвільних дій, у результаті яких суб'єкти набувають спеціального адміністративно-правового статусу учасників дозвільних правовідносин. У цьому аспекті ліцензування як дозвільна процедура виконує функцію офіційного посвідчення права на здійснення визначених законом видів діяльності.

Аналізуючи процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської (публічної) безпеки, слід наголосити, що перелік дозвільних послуг, які надаються підрозділами Національної поліції України, є достатньо широким. Водночас найбільш соціально значущими та затребуваними залишаються дозвільні послуги, пов'язані з наданням дозволів на володіння, зберігання та користування предметами, на які поширюється дія дозвільної системи. Зважаючи на зміст наказу МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 [93], до таких послуг, зокрема, належать: видача дозволів на придбання вогнепальної зброї, боєприпасів та інших предметів дозвільної системи; видача дозволів на зберігання і носіння (реєстрація та перереєстрація) мисливської, холодної, пневматичної зброї; оформлення (переоформлення) права власності на зброю за місцем її обліку тощо.

Попри те, що законодавством передбачено можливість надання зазначених дозвільних послуг як самостійних адміністративних дій, вони перебувають у тісному функціональному взаємозв'язку, що зумовлений єдністю суб'єкта їх надання та спільністю об'єкта, на який вони спрямовані. Отримання одного дозволу, як правило, зумовлює необхідність звернення за наступними дозвільними послугами. Так, для придбання зброї особа зобов'язана попередньо отримати дозвіл на її придбання; після фактичного придбання протягом установленого строку – звернутися за реєстрацією та отриманням дозволу на зберігання і носіння; у подальшому – періодично проходити процедуру перереєстрації з метою продовження строку дії відповідного дозволу. У визначених законом випадках також виникає обов'язок отримання окремого дозволу на перевезення зброї [2, с. 32].

Отже, процедура отримання дозволів на придбання, зберігання та носіння об'єктів дозвільної системи становить урегульовану нормами адміністративно-процесуального права правозастосовну діяльність уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ, спрямовану на забезпечення державного контролю за обігом відповідних об'єктів. Зміст такої діяльності охоплює прийняття та перевірку документів, ухвалення адміністративних рішень, оформлення та видачу дозвільних документів, а також здійснення обліку об'єктів дозвільної системи.

Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [85] погоджувальна процедура визначається як сукупність дій, що здійснюються дозвільними органами та державними адміністраторами у процесі розгляду, оформлення та погодження матеріалів, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Саме законодавче визначення вказує на багатоступеневий характер погоджувальної процедури, що поділяється на стадії розгляду, підготовки та прийняття відповідного рішення.

На думку О. Джафарової, погоджувальну процедуру доцільно визначати як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права форму дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, спрямовану на досягнення юридично значущого результату шляхом узгодження позицій учасників адміністративного процесу. В основі погоджувальних процедур у сфері громадської безпеки лежать дві базові ознаки. По-перше, погодження можливе виключно між учасниками адміністративного провадження, які, попри різний обсяг процесуальної самостійності, повинні мати гарантований законом мінімум свободи волевиявлення. По-друге, закон прямо передбачає необхідність узгодження волі органу публічної адміністрації та суб'єкта господарювання, при цьому форми такого погодження, способи вираження згоди чи заперечень, а також механізми досягнення компромісу можуть бути різними, однак мета погоджувальної процедури має бути нормативно закріпленою [25, с. 51–52].

З урахуванням змісту дозвільних повноважень поліції погоджувальні процедури класифікують за низкою критеріїв, зокрема: за функціональним призначенням (спрямовані на захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання або на підвищення ефективності дозвільної системи); за предметом погодження (погодження процедурних дій або погодження процедурних рішень); за суб'єктним складом; за формою реалізації погодження [25, с. 52].

До ключових переваг, що розкривають адміністративну сутність та правову природу цієї діяльності Національної поліції України, належать:

ефективне досягнення цілей охорони громадського порядку та публічної безпеки;

можливість відсіювання суб'єктів, які за об'єктивними (медичні протипоказання, відсутність кваліфікації) чи суб'єктивними причинами не здатні у належний спосіб брати участь у регульованих відносинах;

вилучення з обігу предметів і засобів (зброї, спеціальних пристроїв, транспортних засобів, вибухових матеріалів), що не відповідають нормативним технічним стандартам чи перебувають у неналежному стані;

встановлення цільових спеціальних умов, безпосередньо пов'язаних із дозволеною чи погодженою діяльністю, що полегшує подальший адресний нагляд;

оперативність і відносна простота процедур прийняття рішень про видачу дозволу, погодження чи відмову у видачі такого дозволу;

гнучкість реагування на надзвичайні обставини (природні катастрофи, епідемії, інші загрози) шляхом тимчасового призупинення дії виданих актів;

гарантоване застосування заходів юридичної відповідальності (адміністративної чи кримінальної) за порушення режиму дозвільно-погоджувальної діяльності.

Саме ці характеристики зумовлюють доцільність нормативного закріплення дозвільно-погоджувальних повноважень поліції на рівні законів, що забезпечує пропорційність адміністративно-правового втручання у

сферах підвищеної небезпеки, сприяючи реалізації превентивної функції держави без надмірного обмеження прав відповідних суб'єктів. Водночас саме ці особливості підкреслюють високу актуальність і практичну затребуваність дозвоільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України як ефективного адміністративно-правового інструменту превентивного регулювання суспільних відносин.

По-перше, дозвоільно-погоджувальна діяльність органів і підрозділів Національної поліції України дає змогу відсіяти від участі в регульованих суспільних відносинах суб'єктів, які за об'єктивними чи суб'єктивними причинами не готові або не здатні у належний спосіб брати в них участь. Наприклад, для керування транспортним засобом, призначеним для перевезення небезпечних вантажів, водій зобов'язаний мати відповідний дозвіл, що підтверджує його професійну підготовку. Аналогічно, для провадження певних видів охоронної діяльності чи торгівлі зброєю в організації повинні працювати фахівці з необхідною кваліфікацією, а дозвіл на зберігання та носіння вогнепальної зброї громадянам видається лише за умови відсутності медичних протипоказань, зокрема психічних розладів, алкогольної чи наркотичної залежності.

По-друге, ця діяльність сприяє вилученню з обігу об'єктів (зброї, спеціальних засобів, транспортних засобів, вибухових матеріалів тощо), які за своїми технічними параметрами чи станом не відповідають установленим нормативним вимогам. Найвиразніше це виявляється під час допуску транспортних засобів до експлуатації, але стосується й інших сфер. Зокрема, підрозділи поліції для фіксації порушень правил дорожнього руху можуть застосовувати лише сертифіковані та повірені прилади, а в регульованих видах господарської діяльності допускаються до використання лише певні моделі обладнання чи пристроїв.

По-третє, дозвоільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України дозволяє формувати спеціальні умови, безпосередньо пов'язані з дозволеними чи погодженими діями, що створює підстави для цільового

адміністративного нагляду за їх дотриманням. Завдяки цьому підвищується адресність правового регулювання, а також ефективність наглядових заходів з огляду на їх спеціалізацію та конкретизацію.

По-четверте, суб'єктами реалізації дозвільно-погоджувальних функцій є спеціально уповноважені органи та підрозділи Національної поліції України, що забезпечує оперативність і спрощеність прийняття рішень про видачу дозволу, погодження чи відмову у видачі такого дозволу. При цьому часто саме ці підрозділи надалі здійснюють контроль за виконанням установлених умов, що дає змогу швидко реагувати на зміну обставин (надзвичайні ситуації, епідемії, інші загрози) та вчасно призупиняти дію виданих документів.

По-п'яте, дотримання режиму дозвільно-погоджувальної діяльності підкріплюється заходами адміністративної, а в окремих випадках і кримінальної відповідальності, що дозволяє своєчасно впливати на порушників. Крім того, виявлені порушення можуть стати підставою для призупинення чи повного анулювання дозволу або погодження.

Таким чином, розуміння дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України дозволяє визначати її як самостійний вид адміністративної діяльності поліції з виразно змішаною публічно-правовою природою, в якій органічно поєднуються владно-розпорядчі (правозастосовні) й консенсуально-погоджувальні (правозабезпечувальні) елементи, що зумовлює їхню превентивну спрямованість, добровільний характер ініціативи з боку громадян та юридичних осіб, особливий адміністративно-процесуальний режим і специфічні правові наслідки відмови у видачі дозволу чи погодженні – настання заборони на відповідну діяльність без безпосереднього примусу.

З'ясування правової природи дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності дозволило обґрунтувати її дуалістичний характер, оскільки вона поєднує елементи як правозастосовної (владно-розпорядчої), так і правозабезпечувальної (сервісної) діяльності.

Правова природа дозвільно-погоджувальної діяльності поліції зумовлює її функціонування на перетині регулятивних, сервісних та охоронних механізмів публічного адміністрування, що відображається у специфічній структурі повноважень та багаторівневій процедурній складовій їх реалізації.

На підставі аналізу чинного законодавства та правозастосовної практики слід вказати на ключові ознаки такої діяльності, поміж яких: 1) імперативність регулятивного впливу; 2) юридична індивідуалізація дозвільного акта; 3) превентивний характер дозвільно-погоджувальних процедур; 4) необхідність міжвідомчої координації та чітка регламентованість процедур прийняття рішень посадовими особами. Узагальнення цих характеристик дозволило сформулювати концептуальне бачення дозвільно-погоджувальної діяльності поліції як цілісного правового феномена, що має внутрішню структуру та особливості нормативного закріплення, а також окреслити проблеми у цій сфері, які потребують подальшого розв'язання.

1.2. Поняття, сутність та зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України

Сучасна правова система України немислима без дозвільно-погоджувальної діяльності держави, спрямованої на забезпечення безпеки суспільства, держави та особи під час здійснення дій, що потенційно здатні завдати шкоди суспільним інтересам.

Дозвільно-погоджувальне регулювання є обґрунтованим для певних видів діяльності громадян та організацій, де відсутність професійного контролю може призвести до значної шкоди. Водночас надмірне застосування дозвільних процедур породжує необґрунтовані обмеження прав і свобод людини, сприяє бюрократизації, корупційним ризикам та гальмує

розвиток економічної, політичної й соціальної сфер. Попри широке використання цього механізму, єдиного розуміння дозвольно-погоджувальної діяльності досі не сформовано, хоча її сутність полягає в діяльності уповноважених суб'єктів від імені держави щодо надання можливості здійснення певних дій чи використання об'єктів, поєднаний із контрольно-наглядовою функцією та застосуванням заходів відповідальності за порушення. Сенс такої діяльності не в наданні права на попередньо заборонену діяльність, а в забезпеченні кваліфікованого, професійного та безпечного способу реалізації конституційних свобод громадян і організацій, що є основою демократичного суспільства. У контексті повноважень Національної поліції України як ключового суб'єкта превентивного регулювання сфер підвищеної небезпеки (обіг зброї, спеціальних засобів, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо) актуалізується необхідність чіткого визначення поняття та видів дозвольно-погоджувальної діяльності для мінімізації ризиків надмірного адміністративного втручання, підвищення ефективності охорони публічних інтересів та забезпечення балансу між державним контролем і дотриманням прав відповідних суб'єктів.

Перед Україною та міжнародним співтовариством постає завдання формування комплексної системи правових гарантій забезпечення публічної безпеки і порядку, значне місце в якій посідає дозвольно-погоджувальна діяльність Національної поліції України як специфічна форма публічного адміністрування, спрямована на правове регулювання та контроль за здійсненням суспільно небезпечних або потенційно ризикованих видів діяльності, які потребують спеціального дозволу чи обов'язкового погодження. Наукове осмислення шляхів удосконалення адміністративно-правових засад цієї діяльності, зокрема завдяки оптимізації та уніфікації дозвільних і погоджувальних процедур, є вкрай актуальним, оскільки дозволяє розробляти дієві державні заходи охорони публічних інтересів і гарантувати реалізацію конституційних прав громадян на безпечне середовище.

Сучасне правове регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України потребує суттєвого вдосконалення, адже наявні проблеми, пов'язані з неоднозначністю врегулювання відносин у сфері видачі дозволів і погоджень, а також недостатньою координацією між суб'єктами публічної адміністрації, зумовлюють необхідність теоретичного уточнення поняття та видів дозвільно-погоджувальної діяльності поліції як самостійного інституту адміністративного права, спрямованого на превентивне забезпечення публічної безпеки і порядку в країні.

Дозвільна діяльність є владно-управлінською діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у видачі спеціальних документів (дозволів чи погоджень) на підставі попередньої перевірки відповідності заявників установленим нормативним вимогам, дотримання яких є обов'язковим для гарантування прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також безпечного провадження діяльності, неконтрольоване здійснення якої здатне завдати шкоди цим правам та інтересам [164, с. 50].

Ключову роль у контексті усвідомлення сутності та змісту дозвільної діяльності відіграє поняття «дозвіл», яке становить основу для осмислення сутності відповідних адміністративних процедур. Хоча в юридичній науці не сформовано єдиного універсального визначення цього терміна через його багатогранне застосування в різних сферах публічного управління, проте існує загальноприйняте розуміння дозволу як прояву офіційної волі держави, що легітимізує дії приватних суб'єктів у галузях із підвищеним ризиком для суспільства.

Попри варіативність тлумачень, у доктрині адміністративного права дозвіл традиційно трактується як офіційне схвалення компетентними органами виконавчої влади чи їх посадовими особами певних дій фізичних або юридичних осіб, спрямоване на гарантування громадської безпеки, дотримання законності, підтримання правопорядку та захисту життя і здоров'я громадян [144, с. 274]. Саме таке розуміння закріпилося в

українській законодавчій і правозастосовній практиці, де дозвіл функціонує як інструмент превентивного контролю над діяльністю чи об'єктами, що становлять потенційну небезпеку.

Розгляд чинних нормативно-правових актів демонструє, що зміст терміна «дозвіл» варіюється залежно від регульованої сфери. Наприклад, у галузі перевезення радіоактивних матеріалів дозвіл виступає документом, який дозволяє одноразове транспортування таких матеріалів територією України за умови дотримання норм ядерної та радіаційної безпеки [105]. У сфері користування надрами це спеціальний дозвіл (ліцензія), що надається суб'єктам господарювання для використання певної ділянки надр із визначеною метою та в установленому порядку [112]. Аналогічно, у регулюванні зовнішньої реклами дозвіл видається органами місцевого самоврядування і дає право на розміщення реклами в конкретному місці та на певний термін [115].

Інші приклади ілюструють ширший спектр форм. Так, дозвіл може бути індивідуальним рішенням щодо імміграції іноземців та осіб без громадянства [117], документом установленого зразка для археологічних досліджень на охоронюваних територіях і пам'ятках культурної спадщини [126] або ж документом від центрального органу виконавчої влади, що санкціонує експорт чи імпорт товарів військового призначення та подвійного використання [83].

Аналізуючи ці різновиди, можна виділити спільні риси: дозвіл завжди оформлюється як офіційний документ від уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, який наділяє отримувача конкретним суб'єктивним правом. У його змісті обов'язково вказуються основні елементи дозволеної поведінки – суб'єкт і адресат, місце, умови, строк, а також характер діяльності чи об'єктів (предметів, речовин, матеріалів), тобто чітко визначається, «хто, кому, де, на яких умовах і протягом якого часу» може реалізовувати відповідні правомочності [148, с. 390].

Отже, узагальнюючи викладене та погоджуючись із думкою деяких

вчених, доречним є визначення дозволу як офіційного документа встановленої форми, виданого компетентним органом державної влади або посадовою особою в межах їхніх повноважень, на підставах і в порядку, передбачених законодавством України. Цей документ надає право на провадження певного виду діяльності чи вчинення окремих дій із використанням конкретно визначених об'єктів, предметів, речовин або матеріалів, слугуючи юридичною основою для їх легітимного здійснення [33, с. 28–29].

Зважаючи на визначення у законодавстві поняття «документ дозвільного характеру» (ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [85]), слід зауважити, що саме такий документ є ключовим юридичним результатом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації. Він виступає офіційним підтвердженням наявності у фізичної або юридичної особи права на провадження певного виду діяльності чи здійснення окремих дій, які відповідно до законодавства допускаються лише за умови попереднього отримання дозволу. Наявність документа дозвільного характеру є підставою для подальшого адміністративного нагляду з боку уповноважених органів, у тому числі перевірки дотримання встановлених дозвільних умов, застосування заходів адміністративного впливу у разі їх порушення, а також зупинення чи анулювання дозволу в передбачених законом випадках.

Дозвіл є формою офіційного допуску, з яким пов'язується можливість початку та провадження певної діяльності або використання відповідних об'єктів. Він оформлюється шляхом прийняття компетентним органом виконавчої влади (дозвільним органом) індивідуального правозастосовного акта за заявою заінтересованої особи, наділяючи отримувача спеціальною правосуб'єктністю або персональним суб'єктивним правом.

У соціальному аспекті дозвіл виступає офіційним визнанням державою через уповноважений орган достатньої компетентності заявника здійснювати визначену діяльність чи використовувати певні об'єкти.

З юридичної позиції дозвіл має всі ознаки адміністративного акта. Він є індивідуальним правовим актом, що фіксує державне визнання чи підтвердження виникнення, зміни, обмеження або припинення прав на об'єкти дозвільної системи чи на провадження конкретної діяльності. Незалежно від різноманітності форм і назв, будь-який дозвіл характеризується такими спільними рисами індивідуального адміністративного акта:

- видається уповноваженим органом до початку діяльності чи використання об'єктів;
- адресатами є фізичні або юридичні особи;
- є обов'язковою умовою для ініціювання, продовження чи припинення діяльності або користування об'єктами;
- його відсутність тягне юридичну відповідальність;
- стосується рухомого чи нерухомого майна, послуг, що виробляються, використовуються або реалізуються у процесі діяльності;
- підтверджує або засвідчує професійну кваліфікацію фізичної особи чи персоналу юридичної особи для здійснення відповідної діяльності чи роботи з дозвільними об'єктами;
- надає уповноваженим органам право перевіряти відповідність діяльності законодавчим вимогам та відмовляти у видачі дозволу;
- його дія може бути призупинена, скасована чи анульована в установленому законом порядку.

Теоретично можливим є й так званий мовчазний дозвіл – ситуація, коли за умови своєчасного подання повного пакета документів у встановлений строк орган не видав ні дозволу, ні мотивованої відмови, що автоматично надає заявнику право на здійснення діяльності чи використання об'єктів.

Отже, дозвіл доцільно розглядати не лише як акт, що наділяє правом, а й як особливий юридичний інструмент державного визнання та закріплення за фізичними чи юридичними особами прав на провадження діяльності, вчинення дій чи користування об'єктами, які підлягають обов'язковому

державному дозволу та нагляду.

Отже, дозвіл доцільно розглядати як різновид індивідуального юридичного акта, за допомогою якого держава санкціонує здійснення суб'єктом господарювання певних дій або видів діяльності, що пов'язані з підвищеним рівнем суспільної небезпеки. У діяльності органів Національної поліції України реалізація дозвільних повноважень набуває характеру специфічної управлінської функції, спрямованої на забезпечення публічної безпеки та громадського порядку. Такі повноваження мають виключно публічно-правову природу та здійснюються у змішаній формі, що поєднує елементи господарсько-правового й адміністративно-правового регулювання, що зумовлене особливостями правового статусу суб'єктів та об'єктів дозвільної діяльності [73, с. 247].

Зазначений підхід корелює з доктринальними висновками, викладеними у монографічному дослідженні О. Джафарової, яка розглядає дозвільну діяльність як один із ключових правових механізмів державного впливу, спрямований на досягнення збалансованості між індивідуальними, груповими та публічними інтересами. При цьому, як підкреслює авторка, визначальним критерієм ефективності дозвільної системи має залишатися безумовний пріоритет прав і свобод людини та громадянина, що зумовлює сервісну спрямованість дозвільної діяльності навіть за умов реалізації владно-управлінських повноважень. Вчена виокремлює три основні підходи до її розуміння: 1) широке трактування як основного напрямку державної діяльності, що реалізується уповноваженими органами через встановлення в нормативно-правових актах певних правил поведінки; 2) як системи правовідносин превентивного та охоронного характеру, що виникають щодо діяльності державних органів, фізичних і юридичних осіб у сферах потенційної небезпеки для життя, здоров'я людей, навколишнього середовища та національних інтересів держави; 3) як сукупності законодавчо визначених процедур, пов'язаних із наданням або погодженням документів на потенційно небезпечні види діяльності чи об'єкти, порядок яких

регламентується адміністративно-процесуальними нормами [22, с. 10]. Безумовно, авторка акцентує на превентивній та охоронній спрямованості дозвільної діяльності, яка полягає в діях органів публічної адміністрації, орієнтованих на запобігання негативним наслідкам, здатним завдати шкоди життю та здоров'ю людини і громадянина, а також інтересам суспільства та держави [22, с. 381].

Як об'єкт адміністративно-правового регулювання дозвільна діяльність являє собою перелік видів діяльності, здійснення яких можливе лише після одержання ліцензії або дозволу. До ліцензійно-дозвільної діяльності належать такі види діяльності, здійснення яких може викликати завдання збитків правам, законним інтересам, здоров'ю громадян, обороні й безпеці держави, регулювання яких не може здійснюватися іншими методами [155, с. 531].

Дозвільна діяльність об'єктивно зумовлена тим, що використання окремих предметів, матеріалів і речовин, а також провадження певних видів діяльності, виробництв або виконання окремих робіт пов'язані з підвищеним рівнем суспільної небезпеки. За таких умов виникає необхідність установлення спеціального правового режиму, який, на думку О. Сосновика, передбачає отримання уповноваженими суб'єктами відповідних офіційних документів, здійснення систематичної контрольно-наглядової діяльності з боку держави, ведення обліку та формування статистичних даних щодо зазначених об'єктів і видів діяльності [148].

У цьому контексті дозвільна діяльність охоплює, зокрема, державну реєстрацію як одну з її форм, що полягає у здійсненні сукупності адміністративних дій, спрямованих на набуття заявником права на провадження визначеної законом діяльності або використання об'єктів підвищеної небезпеки. Така реєстрація здійснюється шляхом видачі органами державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування відповідного документа – свідоцтва, посвідчення чи іншого дозвільного акта встановленої форми, який легітимує відповідну діяльність або використання

конкретних предметів, матеріалів чи речовин [148].

Аналогічний підхід до розуміння дозвільної діяльності закріплений і в чинному законодавстві України, яке визначає перелік видів діяльності, реалізація яких допускається виключно за умови попереднього отримання ліцензії або іншого документа дозвільного характеру. Зокрема, мова йде насамперед про:

- Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», який закріплює вичерпний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Перелік наведений у ст. 7 Закону та охоплює, зокрема, діяльність у сфері виробництва і торгівлі зброєю, охоронної діяльності, медичної практики, перевезень, енергетики тощо [118];

- Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи, поняття документа дозвільного характеру та встановлює загальні правила його отримання. У поєднанні з галузевими законами він формує перелік видів діяльності, що потребують дозволів, погоджень або висновків [85];

- Закон України «Про Національну поліцію», який містить положення щодо здійснення дозвільної системи у сфері обігу зброї, боєприпасів та спеціальних засобів. Зокрема, визначає повноваження поліції щодо видачі дозволів, контролю за їх дотриманням і анулювання дозвільних документів [120];

- постанову Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему», якою конкретизовано перелік предметів і видів діяльності, що підпадають під дію дозвільної системи, зокрема у сфері обігу зброї, вибухових матеріалів, спеціальних засобів [101];

- наказ МВС України від 21.08.1998 № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і

охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», що визначає конкретні види діяльності та дії, які можливі лише після отримання відповідного дозволу (придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї) [93];

– постанову Кабінету Міністрів України від 25.09.2025 № 1200 «Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу», якою встановлено деталізований перелік ліцензованих видів діяльності у сфері виготовлення, ремонту та торгівлі зброєю і спеціальними засобами, а також умови їх провадження [82];

– низку спеціальних законів, якими визначається перелік ліцензованих або дозвільних видів діяльності, а саме: Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [80], Закон України «Про охоронну діяльність» [125], Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [119] тощо.

У такому розумінні дозвільна діяльність постає як превентивний адміністративно-правовий механізм державного впливу, результативність якого безпосередньо залежить від належного застосування посадовими особами дозвільних органів як матеріальних, так і процесуальних норм права, що регулюють відповідні правовідносини. При цьому ефективне

правозастосування передбачає не лише формальне знання законодавчих приписів, а й усвідомлення їхнього цільового призначення, місця в системі права та взаємозв'язку з іншими нормативними положеннями, а також урахування принципів дозвільної системи. Останні в окремих випадках виступають відображенням специфіки адміністративного процесу, окреслюють характерні риси дозвільного провадження та дають змогу глибше розкрити його зміст як невід'ємної складової адміністративної діяльності [59].

У науковій літературі принципи розглядаються як комплексні правові феномени, які не лише поєднують право з політичними, економічними та духовними процесами суспільного розвитку, а й забезпечують внутрішню узгодженість різних правових явищ, зокрема правових процесів, форм реалізації права, наукових теорій, ідей, концепцій і понятійно-категоріальних конструкцій [48, с. 3]. Саме від їх змістовного наповнення та системної взаємодії значною мірою залежить ефективність функціонування відповідного механізму правового регулювання. Водночас у правничій науці підкреслюється, що діяльність, спрямована на практичну реалізацію норм права, формує окрему складову механізму правового регулювання та характеризується відносною самостійністю. У зв'язку з цим процес правозастосування має власну специфіку та ґрунтується на сукупності самостійних принципів, які визначають його логіку, спрямованість і результативність [47, с. 8].

Із огляду на правову природу, системну побудову, функціональне призначення та місце дозвільної діяльності в механізмі публічного адміністрування її слід розглядати як складне комплексне адміністративно-правове утворення, що охоплює сукупність матеріальних і процесуальних норм адміністративного права. Зазначені норми спрямовані на нормативне впорядкування суспільних відносин, які виникають під час взаємодії між спеціально уповноваженими дозвільними органами чи їх посадовими особами, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого у

зв'язку з реалізацією дозвільної діяльності держави. Такі відносини охоплюють процедури надання, переоформлення, зупинення, поновлення дії та анулювання дозвільних документів, а також здійснення системного адміністративного контролю за дотриманням суб'єктами встановлених дозвільних умов і вимог [67, с. 223–224].

У цьому контексті принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України слід розглядати як системоутворюючі орієнтири, що конкретизують цільове призначення та функціональну спрямованість дозвільної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки. Вони відображають сукупність базових ідей і положень, зумовлених завданнями формування безпечного стану особи, суспільства й держави, та визначають організаційні засади побудови і розвитку дозвільної системи. Водночас такі принципи встановлюють умови її належного функціонування, окреслюють допустимі межі реалізації владних повноважень і формують правові та етичні стандарти поведінки посадових осіб під час здійснення дозвільних процедур, забезпечуючи узгодженість управлінських рішень із вимогами законності, публічних інтересів і прав людини [23].

Наразі принципи дозвільної діяльності переважно закріплені в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [85]. Зокрема, ст. 3 цього закону визначає основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності: захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; розвиток конкуренції; прозорість процедури видачі дозвільних документів; додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі дозвільних документів; відповідальність посадових осіб дозвільних органів, адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі дозвільних документів; зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; установлення єдиних вимог до порядку видачі дозвільних документів [85].

Наведена ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» формально визначає перелік «основних принципів» державної політики у відповідній сфері. Водночас із позицій теорії права та адміністративно-правової науки доцільно здійснити критичний аналіз того, чи всі закріплені у ній положення за своєю правовою природою дійсно відповідають ознакам принципів права. Передусім слід зазначити, що у правовій науці принципи права традиційно розглядаються як фундаментальні, вихідні ідеї та керівні начала, які мають загальний характер, відзначаються відносною стабільністю, пронизують усю систему правового регулювання та спрямовують правотворчу і правозастосовну діяльність [69, с. 12; 1, с. 165; 141, с. 30–41; 174, с. 91–93; 12]. Зважаючи на це, не кожне нормативне положення, навіть якщо воно прямо назване принципом, автоматично набуває такого статусу у доктринальному розумінні.

З огляду на вищезазначене окремі положення ст. 3 закону беззаперечно відповідають класичним ознакам принципів. Зокрема, захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад і громадян, забезпечення безпеки держави та охорона довкілля мають фундаментальний характер і відображають конституційні цінності, які лежать в основі всієї системи публічного адміністрування. Аналогічно, принцип рівності прав суб'єктів господарювання та прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру мають загальнообов'язковий і універсальний характер, оскільки спрямовані на забезпечення справедливості, недискримінаційності та відкритості діяльності дозвільних органів. З іншого боку, окремі положення, закріплені у ст. 3 згаданого закону, мають радше програмно-цільовий або організаційно-інструментальний характер, ніж принциповий у власному значенні цього поняття. Так, розвиток конкуренції та зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності радше відображають напрями та цілі державної економічної політики, ніж універсальні керівні начала дозвільної системи. Вони є важливими орієнтирами правового регулювання, однак не мають достатнього рівня абстракції та стабільності,

що притаманне принципам права. Аналогічний висновок можна зробити щодо положення про установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру. За своєю суттю воно є нормативно-організаційною вимогою, що визначає стандартизацію адміністративних процедур, а не фундаментальним принципом, який визначає ціннісні засади дозвільної діяльності. Його доцільніше розглядати як елемент механізму реалізації принципів рівності, законності та правової визначеності.

Окремої уваги потребує положення про відповідальність посадових осіб дозвільних органів, адміністраторів і суб'єктів господарювання за порушення законодавства. У доктринальному вимірі воно радше відображає загальний принцип юридичної відповідальності та невідворотності санкцій, який є характерним для всієї правової системи, а не специфічним принципом дозвільної політики. Водночас його включення до переліку основних засад можна розглядати як прагнення законодавця підкреслити значення дисциплінуючої функції дозвільної системи.

Отже, з наукового погляду доцільно констатувати, що не всі положення, закріплені у ст. 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», є принципами у строгому доктринальному значенні. Частина з них має характер загальноправових принципів, решта відображає цілі, напрями або інструменти державної політики у сфері дозвільної діяльності. Така законодавча конструкція свідчить про певне змішання принципів, програмних установок і процедурних вимог, що є характерним для сучасного нормативного регулювання, але водночас потребує чіткого наукового розмежування у межах адміністративно-правового аналізу.

Існуючі принципи, закріплені в статті 3, відображають базові орієнтири 2005 року: захист суспільних інтересів, розвиток конкуренції, прозорість, рівність, відповідальність, зменшення регулювання та уніфікацію процедур. Вони залишаються актуальними, але не повною мірою враховують сучасні виклики: цифрову трансформацію, ризик-орієнтований підхід, гармонізацію з

європейським правом та подальше спрощення адміністративних процедур (зокрема, в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення країни).

Тому вважаємо за доцільне доповнити частину 1 статті 3 «Основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності» Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» такими принципами:

- «пропорційності державного регулювання господарської діяльності;*
- сервісної спрямованості дозвільної діяльності;*
- ризик-орієнтованого підходу до дозвільних процедур;*
- декларативного (заявницького) характеру дозвільних процедур для низькоризикових видів діяльності;*
- цифровізації та електронного надання дозвільних документів;*
- відкритості і доступності інформації про дозвільні вимоги та процедури;*
- процесуальної рівності сторін у дозвільному провадженні;*
- ефективності та економічності дозвільних процедур».*

Водночас принципи дозвільної діяльності не обмежуються виключно нормативно-ціннісним або організаційним виміром, а знаходять своє безпосереднє відображення у практичній реалізації повноважень органів публічної адміністрації. Їхні зміст і спрямованість матеріалізуються через систему адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується дотримання встановленого дозвільного режиму, запобігання його порушенням та реагування на протиправну поведінку. Саме у цьому аспекті принципи дозвільної діяльності тісно пов'язані з механізмом адміністративного примусу та відповідальності як необхідними елементами її ефективного функціонування.

З іншого боку, невід'ємним елементом дозвільної діяльності як складової дозвільної системи публічного адміністрування в цілому є застосування передбачених законодавством заходів адміністративно-правового впливу, у тому числі притягнення винних осіб до юридичної

відповідальності, у разі порушення встановленого дозвільного режиму. У такому розумінні дозвільна діяльність виступає не лише інструментом регулятивного впливу держави, а й важливим елементом забезпечення публічної безпеки, порядку, законності та балансу публічних і приватних інтересів.

Дозвільна діяльність Національної поліції України розуміється як врегульована чинним законодавством діяльність уповноважених підрозділів Національної поліції України та їх посадових осіб щодо здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами нормативно закріплених правил та порядку виготовлення, придбання, реалізації, транспортування, зберігання, обліку, використання, ремонту та знищення спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, які становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людини, а також відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливських стендів, магазинів, сховищ, складів, арсеналів і баз, де зберігаються та/або використовуються ці предмети, матеріали і речовини [167, с. 309].

Таке розуміння дозвільно-погоджувальної діяльності безпосередньо корелює з нормативно закріпленими повноваженнями Національної поліції України, аналіз яких дає змогу систематизувати ключові напрями цієї діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, а надалі – виокремити її основні види залежно від об'єктів регулювання та характеру адміністративних процедур.

Так, аналіз положень Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 дозволяє систематизувати ключові повноваження Національної поліції України, що безпосередньо стосуються дозвільно-погоджувальної діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. З-поміж них варто виокремити: здійснення супроводження транспортних засобів у передбачених законом випадках; видачу дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів відповідно до законодавства; видачу та погодження

дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху в установлених законом ситуаціях; охорону об'єктів права державної власності у визначеному законом порядку, а також участь у державній охороні; надання на договірних засадах послуг з охорони фізичних осіб та об'єктів приватної і комунальної власності; здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, а також інших предметів і речовин, на які поширюється дозвільна система [120].

Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» розкриває деталізований перелік функцій поліції, що реалізуються через дозвільно-погоджувальні механізми. Зокрема, до них належать: супроводження транспортних засобів у випадках, передбачених законодавством; видача дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху; охорона об'єктів державної власності та участь у державній охороні; надання охоронних послуг фізичним особам і об'єктам приватної та комунальної власності на договірних засадах, включаючи технічні заходи охоронного призначення; контроль за дотриманням правил зберігання і використання об'єктів дозвільної системи; розробка пропозицій щодо обов'язкових умов технічного регулювання продукції, необхідної для потреб поліції, з організацією технічної експертизи; самостійне або через підпорядковані установи забезпечення монтажу, ремонту та обслуговування технічних засобів охоронного призначення, озброєння, транспорту, засобів зв'язку та контроль за використанням матеріально-технічних ресурсів [72].

Дослідження постанов Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» [20] та від 04.06.2007 № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ,

Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» [99] дає змогу конкретизувати основні види дозвільно-погоджувальної діяльності поліції. До них належать: видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів та інших об'єктів дозвільної системи; видача дозволів на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація) нагородної, мисливської, холодної, пневматичної зброї та інших предметів; переоформлення зброї за місцем обліку; видача дозволів на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи (з вибуховими матеріалами, піротехнічними майстернями тощо); видача дублікатів документів дозвільного характеру у разі втрати чи пошкодження; видача, переоформлення, дублікати та копії ліцензій на виробництво, ремонт, торгівлю зброєю невійськового призначення, спеціальними засобами, охоронну діяльність, піротехнічні засоби та стрільбища; оформлення та видача дозволів на перевезення надгабаритних і великовагових вантажів, а також документів щодо погодження маршрутів перевезення небезпечних вантажів.

Водночас аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» підтверджує статус МВС України як органу ліцензування у сферах виробництва, ремонту та торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення, боєприпасами, холодною та пневматичною зброєю певних параметрів, виробництва спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, а також охоронної діяльності [98].

Узагальнення нормативно визначених повноважень Національної поліції України дозволяє, на думку С. Шатрави, класифікувати види її дозвільно-погоджувальної діяльності за основними сферами застосування: 1) видача документів дозвільного характеру щодо обігу вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, піротехнічних об'єктів та інших предметів дозвільної системи; 2) дозвільно-погоджувальна діяльність у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху, включно з видачею дозволів на рух спеціальних транспортних засобів та погодженням маршрутів перевезень; 3) діяльність у сфері охоронних послуг, що охоплює охорону майна громадян, організацій та об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні [166, с. 505–507]. Така класифікація підкреслює багатогранність дозвільно-погоджувальної діяльності як самостійного виду адміністративних функцій поліції, орієнтованого на превентивне регулювання сфер підвищеної небезпеки та забезпечення публічної безпеки.

Водночас, зважаючи на коло суспільних відносин, в яких реалізуються зазначені функції підрозділів Національної поліції України, С. Вітвіцький, А. Захарченко, А. Бобкова, С. Алфьоров ці функції умовно розподіляють на три групи:

1) дозвільно-погоджувальні функції щодо забезпечення безпечного поводження зі зброєю, спеціальними засобами самооборони, боєприпасами, вибуховими речовинами і матеріалами;

2) дозвільно-погоджувальні функції щодо забезпечення безпечного провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

3) дозвільно-погоджувальні функції щодо забезпечення безпеки дорожнього руху [31, с. 7].

Названі підходи вчених до класифікації видів дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України є цілком слушними, проте не враховують ще два обов'язкові напрями, пов'язані з наданням охоронних послуг та формуванням безпечного освітнього середовища для дітей та їх захисту. Зокрема, дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища переважно реалізується через міжвідомчу взаємодію із закладами освіти та органами місцевого самоврядування. Ключовими повноваженнями є погодження алгоритмів дій у надзвичайних ситуаціях, пропускного режиму, маршрутів евакуації; надання обов'язкових

рекомендацій щодо усунення ризиків; участь у міжвідомчих комісіях із питань освітньої безпеки. Діяльність поліції у сфері надання охоронних послуг також орієнтована на оцінку правосуб'єктності, професійної придатності та організаційної спроможності суб'єктів охорони шляхом перевірки ліцензійних умов, вимог до персоналу, порядку використання спеціальних засобів та обмежень втручання в права людини. Суб'єкти зобов'язані отримувати дозволи на відкриття об'єктів дозвільної системи та на придбання/зберігання спеціальних пристроїв несмертельної дії.

На підставі викладеного виокремимо ключові ознаки дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, а саме:

- 1) самостійність як окремого виду адміністративної діяльності поліції;
- 2) превентивну спрямованість на попередження загроз публічній безпеці і порядку;
- 3) провадження процедури виключно за зверненням (заявою) фізичних та юридичних осіб;
- 4) дуалістичну правову природу, що поєднує владно-розпорядчий та консенсуально-погоджувальний елементи;
- 5) особливий адміністративно-правовий режим, відмінний від режимів ліцензування, реєстрації або надання адміністративних послуг;
- 6) специфічні правові наслідки відмови у видачі дозволу чи наданні погодження, що полягає в автоматичній забороні відповідної діяльності або використання предметів без застосування безпосереднього адміністративного примусу;
- 7) реалізацію позитивного зобов'язання держави щодо активного забезпечення публічної безпеки та порядку.

Таким чином, аналіз чинного законодавства та правозастосовної практики, вивчення наукової та навчально-методичної літератури дозволяє визначити дозвільно-погоджувальну діяльність Національної поліції України як самостійний вид її адміністративної діяльності, що полягає у превентивному регулюванні суспільних відносин у сфері забезпечення

публічної безпеки та порядку шляхом видачі фізичним і юридичним особам спеціальних дозволів, погоджень, висновків та інших індивідуальних адміністративних актів, які встановлюють правовий режим придбання, зберігання, носіння, використання чи провадження певних видів діяльності, предметів або речовин підвищеної небезпеки, за умови добровільного звернення суб'єктів, із дотриманням особливих адміністративних процедур, де відмова у видачі дозволу чи наданні погодження автоматично тягне за собою заборону відповідної діяльності або використання без застосування заходів безпосереднього державного примусу, що забезпечує у такий спосіб баланс між правом громадян на вільну поведінку та необхідністю державного контролю за об'єктами підвищеної небезпеки.

Зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України виявляється в її повноваженнях, що реалізуються, зокрема, у сферах:

- 1) забезпечення безпечного поводження зі зброєю, спеціальними засобами самооборони, боєприпасами, вибуховими речовинами і матеріалами;
- 2) забезпечення безпеки дорожнього руху;
- 3) надання охоронних послуг;
- 4) контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;
- 5) формування безпечного освітнього середовища для дітей та їх захисту.

1.3. Нормативно-правове забезпечення реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій

Метою встановлення правових норм у будь-якій сфері суспільних відносин є досягнення визначеного суспільно значущого результату, який відповідає інтересам держави, суспільства та окремих суб'єктів права. Саме тому ефективність правового регулювання безпосередньо пов'язується зі здатністю норм права забезпечувати реалізацію цілей, закладених законодавцем під час їх ухвалення.

Державне управління неможливе без нормативно-правових актів, тоді як правова система держави втрачає свою регулятивну роль у сфері діяльності виконавчої влади за відсутності ефективного управлінського механізму [3, с. 13].

У сфері реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій це має особливе значення, оскільки відповідні правові приписи безпосередньо впливають на можливість здійснення окремих видів діяльності, пов'язаних із підвищеним рівнем публічної небезпеки, а також на забезпечення балансу між публічними інтересами та правами приватних осіб. Чим більш узгодженим, системним і внутрішньо несуперечливим є законодавство у цій сфері, тим повніше та оперативніше досягаються цілі правового регулювання.

Натомість наявність у нормативно-правових актах прогалин, колізій, декларативних приписів або норм, не забезпечених належними механізмами реалізації та державного примусу, негативно впливає на ефективність дозвільно-погоджувальної діяльності поліції. Такі недоліки ускладнюють правозастосовну практику, знижують рівень правової визначеності та створюють умови для неоднокового тлумачення повноважень уповноважених органів. У системі правового впливу на суспільні відносини, що охоплює як формування правової свідомості, так і регламентацію поведінки суб'єктів, центральне місце посідає правове регулювання. Воно являє собою цілеспрямований державно-владний вплив на суспільні відносини за допомогою сукупності юридичних засобів із метою їх упорядкування, охорони та подальшого розвитку [62, с. 6].

У результаті правової регламентації формується нормативна основа здійснення діяльності органів публічної влади, визначаються закріплені у правових приписах орієнтири щодо допустимої, належної та обов'язкової поведінки суб'єктів адміністративних правовідносин. Це має принципове значення для реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права

встановлюються процедурні вимоги, підстави для прийняття індивідуальних адміністративних актів і механізми контролю за їх законністю та порядком виконання.

Аналіз доктринальних підходів до розуміння правового регулювання дає змогу виокремити низку його характерних ознак, які мають безпосереднє значення для дослідження нормативних засад дозвоільно-погоджувальної діяльності поліції. Зокрема, правове регулювання виступає особливою формою соціального регулювання; надає суспільним відносинам юридично визначеної форми, що має державно-владний характер і визначає міру можливої та необхідної поведінки; характеризується організованістю, цілеспрямованістю та орієнтацією на досягнення конкретного результату; здійснюється за допомогою спеціальних правових засобів; має владний характер і гарантується можливістю застосування державного примусу; реалізується через притаманний лише праву набір методів і способів впливу [62, с. 16].

У сучасній правничій доктрині категорія «засади» посідає важливе місце при дослідженні механізмів правового регулювання, водночас її зміст залишається дискусійним. Значна частина науковців схильна ототожнювати поняття «засади» з поняттям «принципи», що значною мірою пояснюється лексикографічним підходом, відповідно до якого ці терміни нерідко вживаються як синонімічні. У словникових джерелах вони визначаються як основа певного явища, вихідне або головне положення, на якому ґрунтується діяльність, світогляд чи спосіб дії, а також як метод або спосіб здійснення певного процесу [6; 39, с. 145].

Аналогічна тенденція простежується й у зарубіжній науковій літературі, де для позначення терміна «засади» переважно використовується англomовне поняття *principles*, що перекладається як «принципи». У тлумачних джерелах воно розкривається як фундаментальна істина або базова позиція, що слугує підґрунтям для формування системи переконань, моделей поведінки чи логіки міркувань, або ж як першооснова, джерело

певного явища чи процесу [154]. З огляду на це застосування терміна «засади» є більш характерним для національної правової доктрини, тоді як у зарубіжних дослідженнях використовуються його змістовні відповідники [154].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «засада» трактується багатозначно: як основа або підґрунтя чогось; як вихідне, ключове положення чи принцип; як правило поведінки або метод здійснення певної діяльності [11, с. 419]. Подібний підхід простежується й у працях О. Якимець, яка розглядає нормативно-правові засади як сутнісне наповнення нормативного регулювання певних правовідносин. На її думку, правові засади становлять правову основу, тобто джерело, на якому вибудовуються різні напрями та види діяльності органів публічної влади [173, с. 16].

Узагальнення наведених доктринальних позицій дає підстави стверджувати, що правові засади є складною багаторівневою категорією, яка поєднує в собі як фундаментальні принципи права, так і систему конкретних нормативно-правових актів. Саме ці акти визначають юридичні параметри регулювання певної сфери суспільних відносин і формують концептуальну основу правового впливу, оскільки закладають вихідні положення, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільних процесів, а також визначають стратегічні орієнтири правотворчої, правозастосовної та контрольно-наглядової діяльності. Особлива роль правових засад виявляється за умов недостатності або відсутності чіткого нормативного регулювання, коли вони слугують методологічною базою для тлумачення та застосування норм права.

Водночас правові засади не обмежуються виключно загальними положеннями Конституції України, міжнародних договорів чи базових законів. Вони охоплюють і спеціалізовані галузеві нормативно-правові акти, що конкретизують форми, методи та інструменти реалізації державної політики у відповідній сфері. У науковій літературі при цьому

виокремлюються два основні підходи до розуміння правових засад: перший ґрунтується на їх ототожненні з принципами права як аксіологічною основою правової системи; другий – на трактуванні правових засад як нормативної сукупності джерел, що встановлюють конкретні правила організації та функціонування державних інституцій. У такому розумінні правові засади постають як інтегративне правове явище, яке поєднує ідеологічні та нормативні складові правового регулювання.

Основним структурним елементом системи правового регулювання є норми права, закріплені у нормативно-правових актах. Норми права, які виступають загальнообов'язковими державними веліннями постійної або тимчасової дії, орієнтованими на багаторазове застосування, закріплюються саме в нормативно-правових актах [36, с. 154].

У межах адміністративного права такі норми мають особливе призначення, оскільки спрямовані на організацію, впорядкування та вдосконалення управлінських відносин у сфері публічного адміністрування. Саме адміністративно-правові норми визначають правовий статус, компетенцію та повноваження органів виконавчої влади, у тому числі Національної поліції України, регламентують форми і методи їхньої діяльності, а також порядок взаємодії з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин у процесі реалізації дозвільно-погоджувальних процедур.

Важливою складовою адміністративного законодавства є охоронні норми, за допомогою яких забезпечується захист адміністративно-правових відносин від можливих порушень. Такі норми встановлюють заборону на вчинення протиправних дій, регулюють відносини, що виникають у разі порушення встановленого порядку управління, а також визначають підстави та порядок застосування заходів адміністративного примусу. В діяльності Національної поліції України охоронні адміністративно-правові норми відіграють ключову роль у забезпеченні законності під час здійснення контролю за дотриманням дозвільних умов у таких сферах, як обіг зброї, вибухових речовин, спеціальних засобів, а також забезпечення публічної

безпеки та громадського порядку.

Крім того, за допомогою адміністративно-правових норм здійснюється охорона суспільних відносин, які первинно регулюються іншими галузями права. Зокрема, адміністративна відповідальність передбачається за порушення нормативних вимог у сферах власності, безпеки дорожнього руху, охорони дитинства, обігу зброї, наркотичних засобів та інших об'єктів підвищеної суспільної небезпеки. Усі ці напрями безпосередньо або опосередковано пов'язані з реалізацією дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, що зумовлює необхідність комплексного нормативного підходу до їх правового регулювання.

Норми адміністративного права закріплюються переважно у нормативно-правових актах, які є офіційними документами правотворчого характеру, ухваленими уповноваженими органами державної влади.

Нормативно-правові акти, на відміну від індивідуальних правозастосовних актів, містять норми права (встановлюють, змінюють чи скасовують їх) і призначені для багаторазового застосування, оскільки їхня дія не обмежується одноразовим виконанням [44, с. 410].

Нормативно-правовий акт вважається одним із найбільш удосконалених джерел права, оскільки дає змогу державі швидко адаптуватися до змін у суспільних відносинах через прийняття відповідних норм, а також забезпечує ефективний механізм їх реалізації. Він регулює більшість суспільних відносин в Україні, полегшує застосування, тлумачення та систематизацію правових приписів. Сукупність нормативно-правових актів становить зовнішню форму вираження національної правової системи в гуманітарній сфері та є основою правового регулювання (забезпечення), що виступає ключовим інструментом державного впливу на суспільні відносини для їх упорядкування в інтересах особи, суспільства та держави [171, с. 41].

Сфера реалізації дозвільно-погоджувальних функцій поліції також регулюється розгалуженою системою таких актів, що відрізняються за юридичною силою, порядком прийняття та сферою дії. Це зумовлює

необхідність їх аналізу з позиції ієрархії та юридичних властивостей із метою встановлення місця кожного акта в механізмі правового регулювання.

У зв'язку з цим доцільним є дослідження нормативно-правових актів, що визначають правові засади реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій, із урахуванням їхньої юридичної сили та функціонального призначення. Такий підхід дає змогу виявити взаємозв'язки між правовими нормами, оцінити ступінь їх узгодженості та ефективності, а також визначити напрями подальшого вдосконалення нормативної бази [43, с. 45–46].

Центральне місце в системі правового регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності поліції належить законам України та іншим актам законодавчого рівня. Саме вони після Конституції України мають найвищу юридичну силу та визначають базові засади правового статусу Національної поліції України, її повноваження й основні напрями діяльності. Значення законів у механізмі правового регулювання має постійно зростати, оскільки верховенство закону є однією з ключових ознак правової держави. Це верховенство виявляється насамперед у необхідності приведення всіх підзаконних нормативних актів у сувору відповідність до законодавчих приписів. Норми законів становлять фундамент формування та розвитку інших правових норм і визначають стратегічні орієнтири правового регулювання у сфері реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України [142, с. 55–57].

Головним у цьому переліку є Закон України «Про Національну поліцію» [120], який чітко фіксує компетенцію поліції щодо видачі та погодження документів у сфері безпеки дорожнього руху, але ігнорує інші дозвільні функції. Натомість інші численні акти, включно з підзаконними, наділяють поліцію правом видавати дозволи на обіг зброї, спеціальних засобів самооборони, боеприпасів, вибухових матеріалів, а також на використання приміщень для діяльності з наркотичними засобами, психотропними речовинами та прекурсорами. Це безпосередньо суперечить

ч. 1 ст. 24 Закону «Про Національну поліцію», яка вимагає покладання додаткових повноважень на поліцію виключно законом. Така неузгодженість створює ризики колізій у правозастосуванні та підкреслює необхідність системного перегляду законодавства для забезпечення його єдності та ієрархічної послідовності [131, с. 11–12].

Законодавчі положення, що визначають загальні засади здійснення дозвільно-погоджувальної діяльності у сфері забезпечення публічної безпеки та правопорядку, знаходять свій подальший розвиток і конкретизацію у підзаконних нормативно-правових актах. Саме на цьому рівні правового регулювання встановлюються процедурні механізми реалізації повноважень Національної поліції України, деталізуються умови надання дозволів і погоджень, а також визначається порядок здійснення контролю за дотриманням встановлених вимог. У системі суб'єктів нормотворчості, наділених повноваженнями щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері, провідне місце посідають Президент України та Кабінет Міністрів України, акти яких мають визначальний вплив на формування єдиної державної політики у сфері реалізації дозвільно-погоджувальних функцій поліції.

Нормативні приписи, спрямовані на забезпечення публічної безпеки, законності та контролю за діяльністю, що пов'язана з підвищеним рівнем суспільного ризику, нині пронизують значну частину законодавчих і підзаконних актів України. Це зумовлює їхній комплексний, міжгалузевий та універсальний характер, оскільки такі приписи впливають на регламентацію широкого кола адміністративних, господарських та інших правовідносин. Особливо це стосується сфер, у яких реалізація прав і свобод суб'єктів безпосередньо залежить від отримання дозволів, погоджень або інших індивідуальних адміністративних актів, що видаються Національною поліцією України в межах її компетенції.

З-поміж підзаконних нормативно-правових актів, які формують нормативні засади реалізації дозвільно-погоджувальних функцій

Національної поліції України, особливе значення належить указам Президента України. Такі акти спрямовані на усунення виявлених прогалин і неузгодженостей у правовому регулюванні, а також на забезпечення узгодженого функціонування системи органів виконавчої влади у сфері забезпечення публічної безпеки. Поряд із Конституцією України та законами укази Президента виступають важливою складовою правової основи діяльності Національної поліції України, оскільки визначають організаційні засади, структуру та компетенцію центральних органів виконавчої влади, дотичних до реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень. Укази Президента України мають стратегічний та координаційний характер і визначають напрями державної політики у сфері національної безпеки, публічного порядку та правопорядку, зокрема Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»» [138], укази про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України, а також укази про введення та продовження воєнного стану в Україні [139, 79, 134].

Водночас слід визнати те, що значну частину підзаконного нормативного масиву у сфері реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України становлять постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Саме в цих актах закріплюються конкретні адміністративні процедури, встановлюються вимоги до суб'єктів дозвільних правовідносин, визначається порядок взаємодії між органами публічної влади, а також регламентуються питання організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності поліції. Прикладами таких загальних нормативно-правових актів є Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 876, а також постанови Кабінету Міністрів України від 04 червня 2007 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» та від 26 жовтня 2011 р. №

1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» та ін.

Важливою складовою нормативних засад реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій є відомчі нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України. Зазначені акти забезпечують практичну реалізацію законодавчих і підзаконних приписів, визначаючи порядок здійснення дозвільних і погоджувальних процедур, а також конкретизуючи повноваження структурних підрозділів і посадових осіб поліції у відповідній сфері.

Відомчі нормативні акти деталізують адміністративні процедури, встановлюють вимоги до оформлення, розгляду та прийняття рішень за результатами дозвільно-погоджувальних проваджень, а також регламентують механізми взаємодії між підрозділами Національної поліції України та іншими органами публічної влади. Їхнє значення полягає у забезпеченні єдності підходів до реалізації дозвільних повноважень і впорядкуванні управлінських процесів у межах компетенції поліції [26, с. 18–21].

Поряд із класифікацією нормативно-правових актів за юридичною силою нормативні засади реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України доцільно розглядати як багаторівневу систему правових приписів, що визначає зміст, межі та процедурні особливості адміністративної діяльності поліції у сферах підвищеного суспільного ризику. Така система характеризується складною внутрішньою структурою та різноманітністю нормативного матеріалу, що зумовлює необхідність його подальшої систематизації.

З огляду на зазначене нормативно-правові акти у сфері реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень Національної поліції України доцільно класифікувати також за ступенем деталізації правового регулювання, що дає змогу виокремити загальні, спеціальні та процедурні нормативні приписи. Такий підхід дозволяє більш чітко окреслити функціональне призначення кожної групи актів і встановити їхню роль у

механізмі правового забезпечення дозвільно-погоджувальної діяльності поліції.

Зміст дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України розкривається через сукупність повноважень, які реалізуються у конкретних напрямках адміністративної діяльності, зокрема щодо:

1) забезпечення безпечного поводження зі зброєю, спеціальними засобами самооборони, боєприпасами, вибуховими речовинами і матеріалами (Закон України «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» [131], постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему» [101], від 07 вересня 1993 р. № 706 «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» [132], наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» [40]);

2) забезпечення безпеки дорожнього руху (закони України «Про дорожній рух» [86], «Про перевезення небезпечних вантажів» [128], «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [129]; Правила проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 р. № 3019 [136], Порядок погодження та оформлення маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затверджений наказом МВС України від 04 серпня 2018 р. № 656 [78], постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2025 р. № 1226 «Деякі

питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг» [19]);

3) *надання охоронних послуг* (Закон України «Про охоронну діяльність» [125], наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 червня 2017 р. № 533 «Про затвердження Інструкції із здійснення органами, підрозділами поліції охорони заходів майнової і особистої безпеки громадян з використанням засобів охоронного призначення» [92], наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 липня 2017 р. № 577 «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» [77] та затверджений ним Порядок взаємодії органів та підрозділів поліції під час організації та виконання органами поліції охорони заходів з фізичної охорони об'єктів [77]);

4) *контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів* (Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [119], постанова Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 р. № 589 «Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, у тому числі конопель для медичних цілей, та контролю за їх обігом» [111], постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469 «Про затвердження Порядку видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» [109], накази МВС України від 10 січня 2018 р. № 9 «Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів» [84], від 29 січня 2018 р. № 52 «Про затвердження вимог до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин» [87]);

5) *формування безпечного освітнього середовища для дітей та їх захисту* (Закон України «Про охорону дитинства» [127], накази МВС

України від 19 грудня 2017 р. № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» [90] та від 01 жовтня 2024 р. № 663 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти» [89], план заходів щодо реалізації Декларації про безпеку шкіл, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2021 р. № 898-р [71], Концепція безпеки закладів освіти, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р [52]).

Отже, саме адміністративно-правові норми забезпечують формування єдиного правового поля, у межах якого здійснюється регламентація дозвільних процедур, визначаються повноваження відповідних підрозділів поліції, встановлюються вимоги до умов, порядку та критеріїв прийняття дозвільних (погоджувальних) рішень, а також забезпечується взаємодія між органами поліції та іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Національною поліцією України дозвільно-погоджувальних функцій охоплює сукупність законодавчих і підзаконних актів, міжнародних стандартів, що визначають порядок здійснення поліцейської діяльності у сферах обігу зброї, вибухових матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, надання охоронних послуг, перевезення небезпечних вантажів та інших сферах, що потребують підвищеного контролю.

З іншого боку, з огляду на багатовимірність дозвільно-погоджувальної діяльності поліції та складну систему її правового регулювання у цій сфері залишаються суттєві прогалини, пов'язані з:

відсутністю визначеної на законодавчому рівні компетенції конкретних підрозділів Національної поліції України, відповідальних за видачу окремих видів дозволів та погоджень, що суперечить вимогам ст. 19 Конституції України та ст. 24 Закону «Про Національну поліцію»;

відсутністю у Законі України «Про перелік документів дозвільного

характеру у сфері господарської діяльності» окремих дозволів, фактично видаваних підрозділами Національної поліції України;

регулюванням істотних елементів дозвільно-погоджувальних процедур підзаконними актами, попри те, що питання строків, підстав для відмови, анулювання дозволів, висновків або погоджень та змісту адміністративних процедур відповідно до законодавства мають визначатися виключно законами;

невизначеністю критеріїв застосування дискреційних повноважень у дозвільних процедурах, що створює ризики суб'єктивізму, різного тлумачення нормативних положень та неоднакової правозастосовної практики;

відсутністю законодавчих механізмів оцінки ризиків у сферах дозвільно-погоджувальної діяльності поліції; недосконалістю нормативного регулювання підстав і порядку здійснення контролю за дотриманням вимог реалізації дозвільних документів.

Усунення зазначених недоліків нормативного регулювання сприятиме чіткому визначенню повноважень підрозділів Національної поліції України у сфері видачі дозволів і погоджень, уніфікації адміністративних процедур та встановленню зрозумілих критеріїв прийняття дозвільних рішень.

Таким чином, нормативні засади реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України становлять багаторівневу систему правових актів, яка визначає зміст, межі та процедури адміністративної діяльності поліції в окремих сферах підвищеного ризику.

З огляду на системність та різноманітність нормативно-правові акти в цій сфері доречно класифікувати за: 1) юридичною силою; 2) джерелом формування правових норм; 3) функціональним призначенням; 4) ступенем деталізації регулювання; 5) предметною сферою регламентації дозвільної діяльності; 6) суб'єктами реалізації та забезпечення дозвільно-погоджувальних процедур.

1.4. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України відповідно до світових стандартів поліцейської діяльності

Сучасний етап державотворення України, орієнтований на утвердження принципів верховенства права, демократичного врядування та пріоритету прав людини, актуалізує переосмислення ролі органів публічної влади у механізмі забезпечення безпеки особи, суспільства і держави. У цих умовах особливого значення набуває діяльність органів Національної поліції України як ключового суб'єкта реалізації публічно-владних повноважень у сферах охорони правопорядку, захисту прав і свобод людини, запобігання правопорушенням і забезпечення публічної безпеки. Ефективність виконання зазначених функцій значною мірою залежить від якості адміністративно-правового регулювання та рівня інституційної спроможності поліції здійснювати превентивний і контрольний вплив у соціально значущих сферах.

Важливою складовою адміністративної діяльності поліції є дозвільно-погоджувальна діяльність, яка виступає інструментом державного впливу на суспільні відносини, пов'язані з підвищеними ризиками для громадської безпеки та публічного порядку. Через реалізацію дозвільних і погоджувальних процедур забезпечується дотримання встановлених законом вимог під час здійснення окремих видів господарської та професійної діяльності, зокрема у сферах обігу цивільної і службової зброї, спеціальних засобів, вибухових матеріалів, наркотичних засобів і психотропних речовин, надання охоронних послуг, функціонування об'єктів із масовим перебуванням людей, організації безпечного освітнього середовища, а також забезпечення безпеки дорожнього руху. Таким чином, дозвільно-погоджувальна діяльність поліції має міжгалузевий характер і спрямована на балансування публічних інтересів держави та приватних інтересів фізичних і

юридичних осіб.

У контексті євроінтеграційного курсу України та необхідності гармонізації національного законодавства з правом Європейського Союзу особливої актуальності набуває дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності. Практика іноземних держав свідчить про існування різноманітних моделей правового регулювання, організаційних механізмів і процедур, спрямованих на підвищення прозорості дозвільних процесів, мінімізацію корупційних ризиків, запровадження ризик-орієнтованого підходу та посилення превентивної функції поліції. Вивчення таких моделей дозволяє виявити інструменти, адаптація яких може позитивно вплинути на підвищення ефективності адміністративної діяльності поліції в Україні загалом, а не лише в окремих секторах публічної безпеки.

Вивчення позитивного зарубіжного досвіду та його цільове використання є важливим елементом підвищення ефективності адміністративної діяльності поліції в Україні. Адаптація та імплементація апробованих іноземних моделей у цій сфері сприятимуть створенню надійних механізмів захисту прав та інтересів осіб під час реалізації дозвільних і погоджувальних процедур. Формування сучасної дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності може бути суттєво збагачене завдяки використанню зарубіжних напрацювань, оскільки вони, як зазначає переважна більшість дослідників, розширюють уявлення про правові інститути, дозволяють аналізувати проблеми з альтернативних перспектив, порівнювати національні досягнення з іноземними та уникати витрат часу на вирішення вже розв'язаних завдань [63, с. 179]. Водночас некритичне запозичення іноземного досвіду може мати обмежену ефективність, призводити до законодавчих колізій та утворювати прогалини в регулюванні окремих правовідносин [49, с. 145].

У контексті адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності аналіз зарубіжного досвіду набуває

особливої актуальності для України в умовах євроінтеграційних процесів та реформування системи правопорядку. Дослідження моделей реалізації дозвільно-погоджувальних функцій поліції в інших країнах дає змогу виявити ефективні підходи до превентивного контролю за сферами підвищеної небезпеки, оптимізації адміністративних процедур, мінімізації дискреційних ризиків. Невипадково «важливою запорукою підвищення ефективності державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті, – вказує Т. Гуржій, – є імплементація відповідних європейських норм і стандартів у національну правову систему» [14, с. 136–137].

Досягнення позитивних результатів у сфері безпеки дорожнього руху та подальше зниження рівня аварійності, наприклад у Фінляндії, зумовлюються комплексним посиленням адміністративно-правових механізмів впливу, насамперед шляхом підвищення відповідальності суб'єктів, уповноважених на утримання та експлуатацію автомобільних доріг, а також учасників дорожнього руху за недотримання встановлених правил. Водночас стабілізація й покращення показників безпеки є наслідком системного вдосконалення діяльності у всіх напрямках державного регулювання автомобільного транспорту, включно з належною координацією дій органів публічної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних інституцій. Зокрема, аналіз нормативно-правового регулювання у Фінляндії свідчить, що поліцейська діяльність у цій сфері має виразний превентивно-контрольний і дозвільно-погоджувальний характер. Основний акцент робиться на системному нагляді за дотриманням встановлених обмежень швидкості та інших правил дорожнього руху, а також на участі поліції у підготовці й інформуванні учасників дорожнього руху. Водночас на поліцію покладаються додаткові адміністративні повноваження, пов'язані з видачею дозволів і здійсненням контролю за законністю розміщення об'єктів, що можуть впливати на безпеку руху, зокрема зовнішньої реклами вздовж автомобільних шляхів [38, с. 109–110].

У зарубіжній правозастосовній практиці сформувалися різні моделі

допуску суб'єктів до здійснення автотранспортної діяльності, які, попри національні особливості, мають спільну концептуальну основу. Ключовою рисою таких моделей є їхній дозвільний характер, що передбачає нормативне врегулювання процедур доступу до ринку перевезень на загальнодержавному або регіональному рівнях відповідно до конституційного устрою держави. Правові засади надання дозволів або ліцензій закріплюються у спеціальних нормативно-правових актах і реалізуються через адміністративні процедури, що здійснюються уповноваженими органами виконавчої влади, зокрема структурними підрозділами транспортних відомств та органами місцевого самоврядування. У межах дозвільно-погоджувальної системи суб'єкти автотранспортної діяльності, які у правовому обігу ідентифікуються як автоперевізники або транспортні оператори, зобов'язані виконати сукупність встановлених законом вимог для набуття права на провадження відповідного виду діяльності. Такі вимоги мають імперативний характер і спрямовані на забезпечення безпеки перевезень, належного технічного стану транспортних засобів, професійної компетентності персоналу та дотримання стандартів публічної безпеки. Водночас у більшості країн світу дозвільні процедури не передбачають принципового розмежування між пасажирськими та вантажними перевезеннями, оскільки базові умови допуску є універсальними для всіх видів автотранспортної діяльності. Водночас простежується тенденція до диференціації дозвільно-погоджувальних механізмів залежно від територіального рівня здійснення перевезень. Зокрема, міжнародні автоперевезення підпадають під дію міжнародних договорів і конвенцій, що зумовлює додаткові вимоги до процедури видачі дозволів, тоді як внутрішні перевезення регулюються національним законодавством із урахуванням пріоритету захисту місцевих публічних інтересів.

Характерною рисою окремих зарубіжних правових систем є функціонування спеціалізованих інституцій, на які покладаються повноваження у сфері дозвільно-погоджувального забезпечення автотранспортної діяльності. Зокрема, у Великій Британії таку роль відіграє

інститут комісарів із дорожнього руху, які наділені компетенцією щодо прийняття рішень про надання ліцензій автоперевізникам, а також виконують інші адміністративні функції, визначені законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами. Їхня діяльність має виразний адміністративно-контрольний характер і спрямована на забезпечення відповідності суб'єктів транспортної діяльності встановленим вимогам публічної безпеки та належного управління. У межах реалізації дозвільних повноважень зазначені посадові особи здійснюють комплексну оцінку заявників із погляду дотримання обов'язкових умов, необхідних для отримання права на провадження автотransпортної діяльності. Зокрема, перевіряється наявність у заявника законного та стабільного місця здійснення діяльності на території держави, належного рівня ділової репутації, фінансової спроможності для виконання зобов'язань, пов'язаних із транспортними перевезеннями, а також підтвердженої професійної компетентності. Окрему увагу приділяють факту призначення транспортного менеджера, який відповідає встановленим кваліфікаційним вимогам, і наявності ефективних організаційних та технічних механізмів для підтримання транспортних засобів у справному стані. Крім того, у процесі видачі дозволів оцінюється спроможність суб'єкта забезпечити дотримання законодавчих вимог у сфері безпечної експлуатації транспортних засобів та безпечного водіння [182].

Прикладом держави, у якій право громадян на володіння зброєю має конституційне закріплення та водночас поєднується з жорсткою дозвільно-погоджувальною системою, є Швейцарська Конфедерація. Особливість швейцарської моделі полягає в тому, що громадянам дозволяється володіння не лише цивільною, а й окремими видами бойової вогнепальної зброї, що історично зумовлене концепцією загальнонародної оборони та міліційної організації збройних сил. За таких умов обов'язок захисту держави покладається на громадян, які можуть бути залучені до виконання оборонних функцій у будь-який момент, що зумовлює підвищену увагу держави до

правового регулювання обігу зброї. Водночас високий рівень поширення вогнепальної зброї серед населення Швейцарії не супроводжується відповідним зростанням злочинності, що пояснюється ефективністю адміністративно-правових механізмів контролю та дозвільно-погоджувальних процедур. Ключовими елементами цієї моделі є обов'язкова реєстрація зброї, ретельна перевірка осіб, які претендують на отримання дозволу, включно з оцінкою їхньої психологічної придатності, а також встановлення чітких вимог щодо умов зберігання та використання зброї. Видача дозволів супроводжується постійним адміністративним наглядом з боку уповноважених органів, що дозволяє своєчасно реагувати на потенційні ризики для публічної безпеки. Зазначений підхід демонструє, що дозвільно-погоджувальна діяльність у сфері обігу зброї розглядається не як формальна адміністративна процедура, а як складова системи превентивного забезпечення правопорядку. Поліція та інші компетентні органи виступають не лише суб'єктами контролю, а й гарантами дотримання балансу між реалізацією індивідуальних прав громадян і захистом суспільних інтересів. Така модель сприяє формуванню високого рівня правосвідомості власників зброї та зниженню ймовірності її використання у протиправних цілях [159, с. 78].

Система адміністративно-правового регулювання обігу цивільної зброї у Федеративній Республіці Німеччина характеризується високим рівнем нормативної деталізації та багаторівневою структурою правового забезпечення. Базу національного законодавства у цій сфері становить Закон про зброю від 11 жовтня 2002 р. [184], який визначає загальні принципи, умови та обмеження обігу вогнепальної і пневматичної зброї. Його положення конкретизуються Законом про загальний порядок обігу зброї від 27 жовтня 2003 р. [178], що виконує допоміжну регулятивну функцію та деталізує процедурні аспекти реалізації основного закону. Важливу роль у правозастосовній практиці відіграє також урядове положення від 05 березня 2012 р., яким затверджено загальні адміністративні роз'яснення щодо

виконання законодавства про зброю, що містять офіційні тлумачення та методичні рекомендації для уповноважених органів [177].

Невід'ємним елементом правового режиму обігу зброї в Німеччині є норми права Європейського Союзу та загальноєвропейські міжнародні акти. До них належать, зокрема, Європейська конвенція про контроль за придбанням і зберіганням вогнепальної зброї приватними особами, а також акти вторинного права ЄС, спрямовані на забезпечення систематичного електронного обміну інформацією щодо переміщення вогнепальної зброї в межах Європейського Союзу. Інтеграція цих норм у національне законодавство забезпечує узгодженість німецької дозвільно-погоджувальної системи з європейськими стандартами безпеки та контролю.

Закон про зброю ФРН передбачає чітку класифікацію вогнепальної зброї залежно від її технічних характеристик і функціонального призначення. Зокрема, на законодавчому рівні розмежовуються військова зброя, напівавтоматична вогнепальна зброя, а також різні види довгоствольної зброї. Дія законодавства поширюється і на пневматичну зброю, правовий режим якої диференціюється залежно від дульної енергії. Пневматичні засоби з показниками в межах від 0,5 до 7,5 джоулів допускаються до вільного обігу за умови досягнення особою повноліття, однак і щодо них встановлюються спеціальні вимоги, зокрема щодо маркування, транспортування та недопущення вільного доступу до них. Пневматична зброя з вищими енергетичними показниками визнається об'єктом дозвільної системи та може бути придбана виключно за наявності відповідного дозволу.

Особливістю німецького законодавства є також правове регулювання зовнішньої схожості предметів, які імітують вогнепальну зброю. Відповідно до спеціальних норм забороняється публічне носіння об'єктів, що за зовнішніми ознаками можуть бути сприйняті як справжня зброя, незалежно від їхніх фактичних технічних характеристик. Їх зберігання та транспортування допускаються лише за умов, що унеможливають негайне використання, зокрема в закритих контейнерах.

Процедура допуску громадян до володіння зброєю у ФРН має поетапний характер і передбачає розмежування дозволу на придбання та дозволу на володіння зброєю. Дозвіл на придбання видається на обмежений строк, як правило, до одного року, тоді як право на володіння зброєю надається безстроково, хоча закон допускає можливість установлення додаткових обмежень. Така модель дозвільно-погоджувального регулювання свідчить про прагнення німецького законодавця забезпечити поєднання індивідуальних прав із посиленням адміністративним контролем, що має важливе значення для формування ефективної системи поліцейської діяльності у сфері обігу зброї.

Відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччина допуск фізичних осіб до володіння цивільною вогнепальною зброєю здійснюється на основі чітко визначених адміністративно-правових критеріїв, що мають комплексний і поетапний характер. Однією з базових передумов отримання дозволу є досягнення заявником повноліття, а також підтвердження так званої надійності, яка розуміється як відсутність судимостей, фактів кримінального переслідування, участі у заборонених організаціях або інших обставин, що можуть свідчити про потенційну загрозу публічній безпеці. З метою перевірки цієї умови компетентні органи здійснюють інформаційні запити не лише до поліції, а за потреби й до спеціалізованих органів конституційного захисту земель.

Важливою складовою дозвільно-погоджувальної процедури є встановлення особистої придатності заявника, що охоплює оцінку його дієздатності, психічного стану, відсутності залежностей від алкоголю чи інших психоактивних речовин, а також схильності до самопошкодження чи насильницької поведінки. Для осіб молодшої вікової групи законодавством передбачено обов'язкове проходження психологічного обстеження за власний рахунок. Окрім цього, заявник повинен підтвердити наявність необхідної професійної підготовки, що засвідчується проходженням спеціального навчання, складанням кваліфікаційного іспиту або здійсненням

відповідної професійної діяльності, пов'язаної з обігом зброї.

Німецька модель дозвоільного регулювання також ґрунтується на принципі обґрунтованої необхідності володіння зброєю. Мета придбання останньої має відповідати законодавчо визначеним підставам, до яких належать, зокрема, мисливська або спортивна діяльність, професійна робота у сфері охоронних послуг, підприємницька діяльність, пов'язана з торгівлею або виробництвом зброї та боєприпасів, експертна діяльність, а також забезпечення особистої безпеки. Додатковою умовою є наявність страхування цивільної відповідальності на значну суму на випадок заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну третіх осіб. Законодавство ФРН передбачає й обмеження, пов'язані з тривалістю проживання заявника на території держави. У наданні дозволу може бути відмовлено, якщо особа проживає в країні менш ніж встановлений строк або якщо її надійність неможливо повною мірою перевірити через тривале перебування за кордоном. Такий підхід спрямований на мінімізацію ризиків, пов'язаних із недостатністю інформації про особу заявника. Окрему увагу в німецькому праві приділено вимогам до зберігання зброї та боєприпасів. Власник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів для недопущення втрати зброї або доступу до неї сторонніх осіб. Вогнепальна зброя має зберігатися розрядженою, окремо від боєприпасів, у спеціальних сертифікованих сховищах, що відповідають встановленим технічним стандартам безпеки. Законодавство диференціює умови зберігання залежно від кількості та виду зброї, а також від рівня захисту сейфів чи контейнерів, що використовуються [181, с. 28–40].

Функції контролю за обігом цивільної зброї у ФРН розподіляються між різними органами публічної влади залежно від федеральної землі. До таких органів можуть належати поліція, органи місцевої адміністрації або спеціалізовані служби громадського порядку, які виконують повноваження органів контролю за зброєю. Надання дозволів на придбання і володіння зброєю, а також нагляд за дотриманням встановлених вимог здебільшого

покладаються на муніципальний рівень, що відповідає загальній тенденції делегування частини поліцейських функцій органам місцевого самоврядування. При цьому поліція залишається важливим учасником дозвільно-погоджувального механізму, беручи участь у перевірці надійності та особистої придатності власників зброї, а також у визначенні криміналістичних і технічних вимог до окремих видів цивільної спортивної зброї [181, с. 28–40].

Інший підхід до адміністративно-правового регулювання обігу вогнепальної зброї сформувався у Чеській Республіці, де після трансформаційних процесів кінця XX ст. було здійснено суттєвий перегляд державної політики у цій сфері. Відмова від надмірно репресивних моделей контролю та орієнтація на принципи правової держави зумовили формування відносно ліберальної системи допуску громадян до володіння зброєю, що відрізняє Чехію від більшості європейських країн. Важливим етапом розвитку цієї моделі стало конституційне закріплення права особи на захист власного життя і життя інших осіб із можливістю використання зброї за умов, визначених законом, що посилює правові гарантії реалізації цього права та водночас окреслює межі державного контролю. Практика правового регулювання у Чеській Республіці свідчить про прагнення законодавця забезпечити збалансоване поєднання індивідуальних свобод і публічної безпеки. Дозвільно-погоджувальна система у сфері обігу зброї ґрунтується на розгалуженій нормативно-правовій базі, яка чітко визначає умови, порядок і підстави надання відповідних дозволів. Громадяни можуть отримати право на володіння та приховане носіння вогнепальної зброї лише за умови проходження обов'язкових теоретичних і практичних випробувань, медичних та психологічних перевірок, а також підтвердження знань правил безпечного поводження зі зброєю. Таким чином, дозвільна процедура має комплексний характер і спрямована на мінімізацію ризиків для суспільства. Водночас держава зберігає ефективні механізми адміністративного нагляду за дотриманням умов виданих дозволів, що забезпечує превентивний вплив

на поведінку власників зброї. Поліція у цій системі виступає ключовим суб'єктом дозвільно-погоджувальної діяльності, поєднуючи функції контролю, оцінки ризиків і реагування на порушення встановлених вимог. Такий підхід ґрунтується на концепції особистої відповідальності власника дозволу та високого рівня правосвідомості, що визнається необхідною передумовою легального обігу зброї. Аналіз досвіду Чеської Республіки дозволяє дійти висновку, що лібералізація доступу до вогнепальної зброї може бути ефективною лише за наявності чітко врегульованих дозвільно-погоджувальних процедур, прозорих критеріїв оцінки заявників і дієвого адміністративного контролю з боку поліцейських органів [56].

У контексті канадської моделі правового регулювання обігу зброї отримання відповідної ліцензії можливе за умови досягнення особою 18-річного віку, проходження встановленої законом процедури та відсутності передбачених законодавством підстав, що унеможливають володіння вогнепальною зброєю. При цьому характерною особливістю є те, що наявність громадянства Канади не є обов'язковою умовою для набуття статусу власника зброї. Відповідно до норм канадського законодавства право на отримання ліцензії може бути надане також особам, які мають статус тимчасових резидентів, тобто перебувають на території держави на законних підставах без постійного проживання [162, с. 445].

Процедура отримання ліцензії на володіння зброєю в Канаді передбачає поетапне звернення особи з клопотанням про надання відповідного дозволу та виконання визначених законодавством вимог. Початковим етапом є проходження обов'язкової підготовки у сфері безпечного поводження зі зброєю. Зокрема, заявник зобов'язаний зареєструватися та відвідати курс із збройової безпеки, відомий як Canadian Firearms Safety Course (CFSC). Водночас у разі наміру отримати ліцензію на зброю з обмеженим обігом законодавство Канади передбачає проходження розширеної підготовки, яка охоплює два курси – CFSC та Canadian Restricted Firearms Safety Course (CRFSC). Такі навчальні програми, як правило, мають

одноденний формат, тривають у середньому від шести до десяти годин залежно від кількості слухачів і завершуються підсумковим тестуванням. За результатами успішного складання тестів заявник у встановлений строк, зазвичай протягом одного місяця, отримує офіційні документи, що підтверджують проходження відповідної підготовки. Наступним етапом процедури є формування пакета документів та заповнення заяви на отримання ліцензії. Важливою умовою при цьому є подання рекомендацій від двох осіб, які проживають у Канаді, незалежно від наявності у них статусу постійних резидентів. Для заявників, які не мають статусу постійного резидента або перебувають у Канаді менш ніж п'ять років, додатково встановлюється обов'язок надання довідки про відсутність судимості, виданої компетентними органами через дипломатичні установи. Такий документ, як правило, оформлюється у строк від двох до чотирьох тижнів. Після завершення збору всіх необхідних матеріалів, заповнення анкети та отримання підтверджень про проходження курсів зі збройової безпеки заявник подає відповідний пакет документів до уповноваженого підрозділу поліції Канади для подальшого розгляду [162, с. 445].

Аналіз зарубіжної практики державного регулювання обігу цивільної вогнепальної зброї дає також змогу окреслити основні напрями дозвільно-погоджувальної діяльності поліції, центральне місце поміж яких відводиться видачі ліцензій і дозволів на володіння та носіння зброї, у межах якої поліцейські органи здійснюють перевірку відповідності заявників установленим вимогам, зокрема щодо стану здоров'я, ділової репутації, відсутності кримінального минулого та здатності безпечно поводитися зі зброєю. Важливим елементом адміністративно-правового забезпечення є також реєстрація зброї та контроль за її обігом і переміщенням, що реалізується через ведення спеціалізованих реєстрів і нагляд за зміною правового статусу власників. Водночас поліція здійснює перевірочні та наглядові заходи, спрямовані на дотримання умов зберігання і використання зброї, а також контролює відповідність кількісних і видових обмежень,

встановлених законодавством [161, с. 484].

Вагоме значення для формування сучасних підходів до адміністративно-правового забезпечення поліцейської діяльності у сфері контролю за обігом зброї мають міжнародні норми та документи, ухвалені в межах універсальних механізмів співробітництва. Так, у березні 2021 р. в місті Кіото відбувся черговий, чотирнадцятий Конгрес Організації Об'єднаних Націй з питань запобігання злочинності та кримінального правосуддя, за результатами якого було прийнято Кіотську декларацію, спрямовану на посилення заходів у сфері попередження злочинності, розвитку кримінального правосуддя та утвердження принципу верховенства права в контексті досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року. Зазначений документ не лише окреслює ключові глобальні виклики у сфері безпеки, а й містить практичні орієнтири для держав щодо вдосконалення національної політики у відповідних напрямках. У межах тематичних заходів конгресу особливу увагу було приділено сучасним тенденціям злочинності та впливу новітніх технологій як на способи вчинення злочинів, так і на інструменти протидії їм. За результатами спеціалізованого семінару-практикуму було сформульовано низку рекомендацій, що безпосередньо стосуються запобігання незаконному обігу вогнепальної зброї. Зокрема, державам запропоновано оцінити доцільність розроблення окремих політик щодо контролю за обігом цифрових моделей для тривимірного друку, які можуть використовуватися для незаконного виготовлення основних компонентів зброї, а також щодо протидії їх нелегальному поширенню. Окремий блок рекомендацій стосується активнішого впровадження інноваційних технологій у дозвільно-погоджувальну та контрольну діяльність компетентних органів. Ідеться про використання сучасних засобів маркування вогнепальної зброї, удосконалення систем її обліку, відстеження та знищення з метою недопущення нелегального виробництва, переробки чи відновлення зброї, а також протидії незаконній торгівлі, зокрема з використанням онлайн-платформ. Наголошується також на важливості

застосування новітніх технологічних рішень для управління запасами зброї, забезпечення її фізичної охорони, складського обліку, моніторингу та захисту під час транспортування [42, с. 755].

Крім того, міжнародні рекомендації акцентують увагу на необхідності ширшого використання перехресних перевірок інформаційних ресурсів, аналітичних можливостей великих масивів даних та сучасних цифрових інструментів для підвищення рівня захисту електронної документації і забезпечення прозорості легального обігу зброї. Зазначені положення підтверджують тенденцію до посилення ролі технологічних рішень у реалізації дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та мають важливе значення для формування національних механізмів адміністративно-правового контролю з урахуванням міжнародних стандартів [42, с. 755].

В умовах зростання транснаціональних загроз, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, особливої актуальності набуває запровадження сучасних інструментів адміністративно-правового контролю, заснованих на цифрових технологіях. Одним із таких інструментів є створення уніфікованої електронної системи реєстрації та відстеження обігу зазначених речовин за всіма ланками постачання – від виробника до кінцевого споживача. Реалізація цієї пропозиції спрямована на підвищення прозорості легального обігу таких речовин, мінімізацію ризиків їх відхилення у незаконний сектор та гармонізацію національного механізму контролю з європейськими стандартами у сфері запобігання незаконному обігу наркотичних речовин.

Окреслений інструмент передбачає централізований цифровий облік, який дозволяє контролювати легальний рух цих речовин, своєчасно ідентифікувати аномальні поставки та запобігати їх незаконному використанню, переробці чи розповсюдженню. Зазначена ініціатива кореспондує з європейською правовою рамкою, зокрема Регламентом (ЄС) № 273/2004 та Регламентом (ЄС) № 111/2005, які встановлюють спільні правила моніторингу торгівлі прекурсорами наркотичних засобів у межах ЄС

та між ЄС і третіми країнами з метою запобігання їх нелегальному обігу. Зокрема, Регламент (ЄС) № 273/2004 визначає загальні гармонізовані вимоги щодо контролю торгівлі прекурсорами всередині Європейського Союзу, спрямовані на запобігання їх «відхиленню» у незаконний обіг, зберігання та використання в незаконному виробництві наркотичних і психотропних речовин [183]. Паралельно Регламент (ЄС) № 111/2005 встановлює правила моніторингу торгівлі цими речовинами між ЄС і третіми країнами, включно з імпортом, експортом і транзитом, з огляду на міжнародні зобов'язання, передбачені, зокрема, Конвенцією ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 р. [179].

Обидва ЄС-регламенти використовують перелік *scheduled substances* (список включених до контролю речовин), а також передбачають відповідні адміністративні процедури, зокрема ліцензування і реєстрацію операторів, повідомлення про підозрілі операції та авторизацію експорту/імпорту цих речовин.

Створення такої уніфікованої електронної системи реєстрації й відстеження в Україні узгоджується з європейськими стандартами контролю обігу прекурсорів, оскільки цифровізація сприяє підвищенню ефективності нагляду та оперативному реагуванню на ризики незаконного обігу, що є ключовим елементом міжнародних зусиль із протидії контрабанді та нелегальному обігу наркотичних речовин.

Таким чином, науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності дозволяє окреслити можливі шляхи його запозичення для України, зокрема в частині:

- 1) запровадження періодичного перегляду дозволів на володіння зброєю згідно з вимогою Директиви (ЄС) 2017/853;

- 2) запровадження обов'язкової державної ліцензійної системи для всіх категорій охоронців та приватних охоронних компаній зі встановленням мінімальних стандартів підготовки, за зразком системи SIA у Великій

Британії та ліцензування через CNAPS у Франції;

3) встановлення строків ліцензій із вимогою обов'язкового оновлення кваліфікації перед їх продовженням за моделлю Великої Британії, де ліцензії SIA на охоронну діяльність видаються на обмежений строк (зазвичай 3 роки) та потребують повторного проходження навчання і процедури переоформлення;

4) створення уніфікованої електронної системи реєстрації та відстеження обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів за всіма ланками постачання (від виробника до кінцевого споживача), що кореспондує Регламенту (ЄС) № 273/2004 та Регламенту (ЄС) № 111/2005, які встановлюють спільні правила моніторингу торгівлі такими засобами всередині ЄС та у зовнішній торгівлі для запобігання їх незаконному обігу;

5) запровадження ризик-орієнтованого підходу до перевірок суб'єктів, що працюють зі психотропними речовинами та прекурсорами, із концентрацією контролю на операціях підвищеного ризику та взаємодією з міжнародними інформаційними системами (зокрема, базою даних Міжнародного комітету з контролю за наркотиками), як це рекомендується у керівних документах UNODC.

Висновки до розділу 1

Узагальнюючи загальнотеоретичні засади дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, сформулюємо такі висновки:

1. Дозвільно-погоджувальна діяльність поліції має змішану публічно-правову природу, за якої дозвільний компонент переважно реалізується через владні акти управління, а погоджувальний – через консенсуальні адміністративні процедури, що вимагає диференціації процесуальних режимів їх здійснення.

2. Обґрунтовано, що правова природа дозвільно-погоджувальної

діяльності поліції зумовлює її функціонування на перетині регулятивних, сервісних та охоронних механізмів публічного адміністрування, що відображається у специфічній структурі повноважень та багаторівневій процедурній складовій їх реалізації. На підставі аналізу чинного законодавства та правозастосовної практики визначено ключові ознаки такої діяльності, як-от: 1) імперативність регулятивного впливу; 2) юридична індивідуалізація дозвільного акта; 3) превентивний характер дозвільно-погоджувальних процедур; 4) необхідність міжвідомчої координації та чітка регламентованість процедур прийняття рішень посадовими особами. Узагальнення цих характеристик дозволило сформулювати концептуальне бачення дозвільно-погоджувальної діяльності поліції як цілісного правового феномена, що має внутрішню структуру та особливості нормативного закріплення, а також окреслити проблеми, які потребують подальшого розв'язання у цій сфері.

3. Сформульовано поняття та виокремлено ключові ознаки дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України. Встановлено, що дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України є сукупністю урегульованих законодавством публічно-правових відносин, що виникають між підрозділами поліції, іншими уповноваженими органами та фізичними чи юридичними особами у зв'язку з видачею, погодженням, переоформленням, анулюванням або контролем за дотриманням вимог дозвільних та погоджувальних документів у сферах, віднесених до компетенції поліції.

4. Зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України виявляється в її повноваженнях, що реалізуються, зокрема, у сферах: 1) забезпечення безпечного поводження зі зброєю, спеціальними засобами самооборони, боєприпасами, вибуховими речовинами і матеріалами; 2) забезпечення безпеки дорожнього руху; 3) надання охоронних послуг; 4) контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; 5) формування безпечного освітнього середовища для дітей та

їх захисту.

5. Розкрито правове підґрунтя реалізації Національною поліцією України її дозвольно-погоджувальних функцій та обґрунтовано їх системоутворююче значення для забезпечення ефективності адміністративної діяльності поліції у сферах підвищеного ризику. Підкреслено, що саме адміністративно-правові норми забезпечують формування єдиного правового поля, у межах якого здійснюється регламентація дозвольних процедур, визначаються повноваження відповідних підрозділів поліції, встановлюються вимоги до умов, порядку та критеріїв прийняття дозвольних (погоджувальних) рішень, а також забезпечується взаємодія між органами поліції та іншими суб'єктами публічної адміністрації.

6. Нормативно-правове забезпечення реалізації Національною поліцією України дозвольно-погоджувальних функцій охоплює сукупність законодавчих і підзаконних актів, міжнародних стандартів, що визначають порядок здійснення поліцейської діяльності у сферах обігу зброї, вибухових матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, надання охоронних послуг, перевезення небезпечних вантажів та інших сферах, що потребують підвищеного контролю.

7. На підставі узагальнення практики держав – членів ЄС та держав Північної Америки обґрунтовано доцільність переходу від фрагментарного, переважно паперового, контролю до інтегрованих електронних систем верифікації та обліку, які забезпечать безперервний моніторинг дотримання дозвольних (ліцензійних, реєстраційних, погоджувальних та ін.) умов у сферах дорожнього руху, обігу зброї, наркотичних засобів та діяльності приватних охоронних структур. Особливу увагу приділено зарубіжним підходам до посилення превентивного потенціалу дозвольно-погоджувальної діяльності поліції шляхом: удосконалення процедур видачі й поновлення дозволів на керування транспортними засобами (запровадження електронної верифікації даних, психофізіологічного моніторингу водіїв групи ризику,

бальної системи відповідальності), встановлення строковості та періодичного перегляду дозволів на володіння зброєю, а також ліцензування всіх категорій охоронців і приватних охоронних компаній із урахуванням обов'язкових стандартів підготовки та регулярного підвищення кваліфікації тощо. Показано, що поєднання цих інструментів підвищуватиме рівень публічної безпеки і порядку та мінімізуватиме ризики зловживань дозвільними ресурсами.

Розділ 2

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Особливості реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України відіграє визначальну роль в адміністративно-правовому регулюванні перевезень автомобільним транспортом, зокрема небезпечних, великогабаритних і великовагових вантажів, що пояснюється об'єктивними вимогами технічного прогресу та еволюції виробничих відносин у сучасному суспільстві. Дозвільно-погоджувальна система являє собою комплекс правових норм, що встановлюють порядок виробництва, придбання, зберігання, використання, перевезення та реалізації певних предметів і речовин з особливими (екстраординарними) властивостями, а також специфічну сукупність суспільних відносин, які виникають під час застосування цього порядку. Існування такої системи у сфері транспорту зумовлене потребою у державно-владних заборонах як превентивних механізмах, покликаних запобігати протиправним діям, що можуть завдати шкоди як індивідуальним, так і публічним інтересам, за умови застосування заходів юридичної відповідальності.

У сучасних умовах перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом становить складний напрям діяльності, що є невід'ємною частиною торговельного обороту будь-якої держави та об'єктивною потребою функціонування економіки. Значна частина промислової продукції (нафта, газ, хімічні речовини, токсичні відходи тощо) належить до категорії

небезпечних, а понад половину вантажів, що перевозяться світом щорічно, мають вибухонебезпечні, їдкі, легкозаймисті, токсичні чи радіоактивні властивості. Дозвільно-погоджувальна система в цьому сегменті виступає важливим інструментом державної політики, дозволяючи кількісно обмежувати участь транспортних засобів у дорожньому русі, оптимізувати ризики негативного впливу на навколишнє середовище, а в міжнародному контексті – регулювати доступ іноземних перевізників, створюючи умови для взаємовигідної конкуренції національних суб'єктів.

У контексті діяльності Національної поліції України як уповноваженого суб'єкта превентивного контролю постає необхідність ґрунтовного аналізу змісту та особливостей реалізації дозвільно-погоджувальних функцій у сфері безпеки дорожнього руху з метою уточнення їхньої ролі в мінімізації ризиків, забезпеченні пропорційності адміністративного втручання та гармонізації з міжнародними стандартами забезпечення дорожньої безпеки, зокрема в умовах євроінтеграційних процесів і зростання обсягів перевезень небезпечних, великогабаритних і великовагових вантажів.

Реформування контрольно-наглядової та дозвільної діяльності повною мірою охопило транспортну сферу, зокрема сегмент забезпечення безпеки дорожнього руху як складової публічної безпеки. У цьому контексті безпека дорожнього руху розглядається як стан захищеності дорожньо-транспортної інфраструктури та транспортних засобів від протиправних втручань і небезпечних факторів, здатних спричинити шкоду життю та здоров'ю людей, майнові втрати або створити реальну загрозу настання таких наслідків [13]. Саме на запобігання цим ризикам спрямовані дозвільно-погоджувальні механізми, що реалізуються уповноваженими суб'єктами публічної влади, насамперед Національною поліцією України [120].

Дозвільно-погоджувальна діяльність за своєю правовою природою застосовується виключно у тих сферах суспільних відносин, де існує підвищена ймовірність заподіяння шкоди охоронюваним законом інтересам

держави, суспільства та особи [41]. У зв'язку з цим здійснення окремих видів діяльності у сфері дорожнього руху або використання певних об'єктів транспортної інфраструктури допускається лише за умови попереднього проходження суб'єктами встановлених законом процедур підготовки, перевірки та оцінювання. Результатом таких процедур є надання компетентним органом індивідуального адміністративного акта у формі дозволу чи погодження, який підтверджує правомірність і допустимість відповідної діяльності з позицій безпеки.

Забезпечення безпеки дорожнього руху належить до тих сфер публічного управління, у яких реалізація прав і законних інтересів приватних осіб істотно залежить від застосування дозвільного порядку. Водночас дозвільна діяльність не існує у відокремленому, «чистому» вигляді, а втілюється через конкретні, нормативно визначені форми адміністративної діяльності, що поєднують елементи контролю, нагляду та превентивного регулювання. У межах цих форм Національна поліція України здійснює оцінку ризиків для безпеки дорожнього руху та приймає обов'язкові для виконання рішення щодо можливості або обмежень здійснення певних дій.

Аналіз нормативного забезпечення сфери безпеки дорожнього руху свідчить про домінування дозвільного типу правового регулювання, сутність якого полягає в тому, що значна частина дій суб'єктів можлива лише за наявності відповідного дозволу або погодження з боку уповноважених органів. У науковій літературі обґрунтовано підкреслюється, що транспортна сфера загалом і безпека руху зокрема характеризуються високим рівнем «насиченості» дозвільними режимами, що зумовлене складністю та різноманітністю транспортних процесів, відмінностями у правовому регулюванні різних видів транспорту, відсутністю єдиного кодифікованого транспортного законодавства, а також дублюванням окремих дозвільно-погоджувальних процедур між органами, що здійснюють регулювання у суміжних сегментах транспортної діяльності [146].

Дозвільно-погоджувальні функції поліції у сфері забезпечення

дорожньої безпеки реалізуються на основі спеціальних нормативно-правових актів, як-от закони України «Про дорожній рух», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», а також акти Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України, що конкретизують процедури надання відповідних дозволів і погоджень.

Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху характеризується нормативно визначеним переліком рішень, без яких є неможливим здійснення окремих видів діяльності або експлуатація колісних транспортних засобів, що передбачає:

- оформлення та видачу дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів;
- видачу документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів; погодження проєктів і схем організації дорожнього руху на автомобільних дорогах, вулицях і залізничних переїздах;
- погодження поданих у встановленому порядку пропозицій стосовно обладнання засобами організації дорожнього руху місць виконання дорожніх робіт, проєктів і схем організації дорожнього руху, маршрутів руху пасажирського транспорту, маршрутів організованого руху громадян і місць їх збору, порядку проведення спортивних та інших масових заходів (зборів, мітингів, походів і демонстрацій), які можуть створити перешкоди дорожньому руху;
- прийняття рішень щодо запровадження необхідних заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних стандартів, норм, правил, у тому числі шляхом упровадження необхідних технічних засобів організації дорожнього руху;
- установлення відповідно до законодавства України технічних засобів регулювання дорожнього руху;
- видачу дозволів на розміщення зовнішньої реклами в межах смуги

відведення автомобільних доріг, дозволів (ордерів) на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладення інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг;

– погодження проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо їх розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження;

– погодження маршрутів і розкладу руху регулярних і нерегулярних перевезень груп дітей, громадського та іншого транспорту у випадках, передбачених законодавством;

– погодження місця розташування стаціонарного пункту габаритно-вагового контролю та схеми організації дорожнього руху під час під'їзду до пункту та виїзду з нього;

– погодження місця монтажу/розміщення стаціонарних технічних засобів (приладів контролю), що дають змогу в автоматичному режимі здійснювати виявлення та фотозйомку або відеозапис подій, що містять ознаки адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, на автомобільних дорогах загального користування державного та місцевого значення, вулицях і дорогах у містах та інших населених пунктах відповідно до законодавства України тощо.

Сукупність цих рішень забезпечує контроль за технічним станом транспортних засобів, дотриманням спеціальних правил руху та мінімізацію ризиків для учасників дорожнього руху. Особливістю реалізації таких повноважень є їхній превентивний характер, оскільки кожне дозвільне чи

погоджувальне рішення передуює фактичному виїзду транспортного засобу на дорогу або початку діяльності перевізника. Поліція не лише визначає можливість здійснення відповідної діяльності, а й встановлює обов'язкові умови її безпечного виконання (маршрут, швидкісні обмеження, супровід, вимоги до конструкції транспортного засобу). Це забезпечує формування контрольованого середовища руху, у якому потенційні загрози усуваються ще на стадії планування.

У межах дозвольно-погоджувальних функцій у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху Національна поліція України, відповідно до Порядку погодження та оформлення маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затвердженого наказом МВС України від 04.08.2018 № 656 [78], виступає ключовим суб'єктом адміністративного контролю за дорожнім перевезенням небезпечних вантажів підвищеної небезпеки. Зазначений порядок нормативно закріплює компетенцію поліції щодо прийняття обов'язкових для суб'єктів перевезення управлінських рішень, спрямованих на запобігання загрозам життю, здоров'ю учасників дорожнього руху та навколишньому середовищу.

Центральним проявом цієї компетенції є видача погодження маршруту руху транспортного засобу, без якого перевезення небезпечних вантажів відповідної категорії територією України є недопустимим, за винятком прямо визначених законом випадків. Поліція здійснює погодження як превентивний адміністративний захід, що передуює фактичному руху транспортного засобу та спрямований на оцінку допустимості обраного маршруту з позицій безпеки дорожнього руху.

Реалізація зазначеної функції відбувається шляхом розгляду заяви та пакета документів, поданих перевізником через центр надання адміністративних послуг, і передбачає перевірку: професійної підготовки водія (наявність та чинність ДОПНВ-свідоцтва), технічної придатності транспортного засобу до перевезення небезпечних вантажів, наявності

уповноваженого з питань безпеки перевезень, чинного договору обов'язкового страхування відповідальності, а також спеціальних дозволів у разі перевезення вибухових матеріалів. Поліція при цьому використовує єдину інформаційну систему МВС, що свідчить про поєднання реалізації дозвільних повноважень з інформаційно-аналітичною функцією.

Адміністративне рішення про видачу або відмову у видачі погодження приймається підрозділами поліції у визначений строк і має індивідуальний характер. Законодавець істотно обмежує дискрецію поліції, встановлюючи вичерпний перелік підстав для відмови, а також забороняючи вимагати будь-які інші документи, не передбачені порядком. Це забезпечує дотримання принципів правової визначеності та недопущення надмірного втручання в господарську діяльність.

Важливим елементом дозвільно-погоджувальної діяльності поліції є управління чинністю погодження маршруту. Порядок надає поліції повноваження щодо переоформлення, видачі дубліката та анулювання погодження, зокрема у випадках виявлення недостовірних відомостей або виникнення надзвичайних ситуацій, що створюють загрозу безпеці дорожнього руху. У таких умовах поліція може не лише припинити дію погодження, а й вносити обов'язкові зміни до маршруту руху, що свідчить про поєднання дозвільної та оперативно-управлінської функцій.

Дозвільно-погоджувальні функції Національної поліції України у сфері безпеки дорожнього руху реалізуються як:

- 1) надання адміністративної послуги з видачі погодження маршруту;
- 2) перевірка відповідності документів і верифікація даних через інформаційні системи МВС;
- 3) ухвалення індивідуального адміністративного акта з визначенням маршруту, строку дії та умов перевезення;
- 4) управління чинністю акта (переоформлення, дублікат, анулювання);
- 5) оперативне коригування маршруту в умовах надзвичайних подій із повідомленням перевізника;

б) забезпечення процедурних гарантій через заборону вимагати додаткові документи та через визначені підстави відмови.

Таким чином, сучасною тенденцією адміністративно-правового регулювання перевезень небезпечних вантажів автомобільним транспортом, на нашу думку, є поступовий перехід від простої гармонізації національних норм до пріоритетного застосування уніфікованих міжнародних правил – Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПОГ), що забезпечує єдині підходи в ключових аспектах дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема щодо:

- формування єдиного механізму видачі спеціальних дозволів і погоджень на автомобільні перевезення небезпечних вантажів як у внутрішньому, так і в міжнародному сполученні;

- здійснення контролю за дотриманням учасниками перевезень установлених дозвільних вимог щодо класифікації, упаковки та маркування небезпечних вантажів;

- ведення централізованих реєстрів виданих дозволів на перевезення небезпечних вантажів;

- встановлення однакових стандартів маркування, упаковки та умов транспортування небезпечних вантажів;

- визначення вимог до конструкції, обладнання та експлуатації транспортних засобів, що використовуються для таких перевезень;

- кваліфікаційних і медичних вимог до водіїв та супровідного персоналу транспортних засобів, які здійснюють перевезення небезпечних вантажів;

- уніфікації правил використання виданих дозволів на автомобільні перевезення небезпечних вантажів;

- поступової відмови від національних систем ліцензування діяльності з перевезення вантажів автомобільним транспортом (включно з міжнародними перевезеннями) на користь дозвільно-погоджувального

режиму, передбаченого ДОПОГ;

- гармонізації норм про адміністративні правопорушення у сфері перевезення небезпечних вантажів та практики застосування санкцій за їх вчинення;

- відмови від обмеженого національного переліку заборонених до перевезення речовин із презумпцією безпеки будь-яких перевезень за умови повного дотримання дозвільних і погоджувальних вимог ДОПОГ;

- спрощення та уніфікації адміністративних процедур видачі дозволів і погоджень (з усуненням бар'єрного характеру національних механізмів допуску перевізників до діяльності) на користь чітких і кодифікованих правил міжнародного зразка.

Така тенденція сприяє посиленню превентивної ролі Національної поліції України в забезпеченні безпеки дорожнього руху, підвищенню ефективності реалізації дозвільно-погоджувальних функцій у цій сфері та інтеграції національних норм і правил регулювання з європейськими стандартами.

Крім того, у затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2001 № 30 Правилах проїзду великогабаритних та великовагових транспортних засобів [136] закріплено дозвільно-погоджувальну компетенцію Національної поліції України як одного з ключових суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху. Норми цього акта формують окремий сегмент адміністративно-правового механізму превентивного впливу поліції на транспортні процеси, пов'язані з підвищеним рівнем дорожньо-транспортних ризиків.

Базовою формою реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України є видача дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Такий дозвіл має обов'язковий характер і є передумовою правомірного руху великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами.

Відсутність дозволу або документа про внесення плати за проїзд виключає можливість законного руху зазначених транспортних засобів та свідчить про імперативний характер відповідного адміністративного режиму. Національна поліція України реалізує зазначені повноваження через уповноважені підрозділи, які видають дозволи залежно від територіальної протяжності маршруту (у межах однієї області, між областями, а також при виїзді за межі України або в'їзді на її територію). При цьому поліція не лише оформлює дозвіл, а й виступає координаційним центром погоджувальної процедури, оскільки дозвіл видається на підставі погоджень із власниками та балансоутримувачами вулично-дорожньої мережі, мостів, залізничних переїздів, інженерних мереж і служб міського транспорту. Такий підхід забезпечує комплексну оцінку безпечності маршруту з урахуванням стану інфраструктури.

Важливою ознакою дозвільної діяльності поліції є її строковий та індивідуальний характер. Дозвіл, як правило, видається на одноразовий проїзд, однак за умови регулярного руху за одним маршрутом може надаватися на кілька проїздів, але не більше ніж на три місяці. Водночас поліція наділена повноваженнями відмовляти у видачі дозволу або припиняти його дію, якщо рух створює загрозу безпеці дорожнього руху або може призвести до утворення транспортних заторів.

Процедурно дозвільна діяльність поліції здійснюється у межах законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності та реалізується через центри надання адміністративних послуг або електронні сервіси. При цьому законодавець чітко визначає строки прийняття рішень, вичерпні підстави для відмови (неповний пакет документів або недостовірні відомості), а також гарантує повернення плати у разі відмови, що обмежує дискрецію поліції та забезпечує правову визначеність для перевізників.

Окремим напрямом реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень Національної поліції України є визначення умов організації проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів. Саме поліція під

час видачі дозволу встановлює необхідність супроводу транспортного засобу патрульним автомобілем, визначає обов'язковість використання пробліскових маячків, може обмежувати максимальну швидкість руху на всьому маршруті або на окремих його ділянках. У випадках, коли транспортний засіб частково займає смугу зустрічного руху або перевищує критичні габаритні параметри, супровід патрульним автомобілем поліції є обов'язковим, що безпосередньо пов'язує дозвільну діяльність із функціями забезпечення публічної безпеки.

У сфері забезпечення безпеки дорожнього руху дозвільно-погоджувальні повноваження Національної поліції України реалізуються як складова публічного адміністрування, спрямована на попередній допуск до участі у дорожньому русі та мінімізацію ризиків для життя, здоров'я людей і публічної безпеки. Зазначені повноваження матеріалізуються у формах індивідуальних адміністративних актів – дозволів, погоджень і висновків, які приймаються в межах компетенції поліції та мають юридично обов'язковий характер. Зокрема, дозволи у сфері безпеки дорожнього руху є основною формою реалізації дозвільних повноважень Національної поліції України та являють собою індивідуальні адміністративні акти, якими санкціонується участь у дорожньому русі за спеціальних умов. Юридична природа дозволу полягає в тому, що без його отримання відповідна діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є неправомірною. Дозвіл має адресний характер, оскільки видається конкретному перевізнику, водію або організатору руху; індивідуально-правовий характер, оскільки застосовується до конкретної ситуації; та обов'язковий характер, оскільки визначає допустимі межі поведінки суб'єкта та умови її реалізації.

Погодження у сфері безпеки дорожнього руху виступає формою дозвільно-погоджувальної діяльності, спрямованої на узгодження рішень інших суб'єктів із вимогами публічної безпеки, що перебувають у віданні Національної поліції України. Типовими прикладами погоджень є: погодження схем організації дорожнього руху; погодження маршрутів руху

транспортних засобів із підвищеним рівнем небезпеки; погодження проведення масових заходів на автомобільних дорогах; погодження встановлення дорожніх знаків, технічних засобів регулювання руху та змін у дорожній інфраструктурі. На відміну від дозволу, погодження не завжди безпосередньо надає право на участь у дорожньому русі, проте є обов'язковою юридичною передумовою для реалізації відповідних управлінських рішень іншими органами або суб'єктами. Відсутність погодження унеможливорює правомірне впровадження відповідних змін або проведення заходів у сфері дорожнього руху.

Висновки Національної поліції України у сфері безпеки дорожнього руху є формою реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень, що має експертно-оціночний характер і спрямована на визначення відповідності конкретних рішень, об'єктів або умов вимогам безпеки. Хоча висновок не завжди самостійно породжує суб'єктивне право, він має юридично значущий характер, оскільки враховується при прийнятті дозвільних або погоджувальних рішень і фактично впливає на правовий режим участі у дорожньому русі. Його адресність та обов'язковість виявляються у неможливості ігнорування позиції поліції з питань безпеки.

З наукового погляду дозвільні процедури у сфері дорожнього руху не вичерпуються видачею документа (посвідчення/реєстрації/дозволу). Вони «працюють» лише за умови, що після допуску діє постійний контроль за дотриманням встановлених умов. Цей підхід послідовно підтримується в дослідженнях правового статусу поліції у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, де акцентовано роль поліції як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Після того як суб'єкт допущений до участі у дорожньому русі, поліція реалізує контроль через:

- перевірку документів і законності участі в русі – наявності посвідчення водія, реєстраційного документа, страхового полісу тощо (склад правопорушення і санкції за порушення вимог щодо документів прямо

закріплено у ст. 126 Кодексу України про адміністративні правопорушення [45]);

- нагляд за дотриманням правил дорожнього руху та реагування на порушення (зокрема, адміністративна відповідальність за типові порушення правил руху/швидкісного режиму тощо передбачена ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [45];

- оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення за процедурою, визначеною підзаконними актами МВС України, зокрема наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395 щодо оформлення матеріалів, зафіксованих не в автоматичному режимі;

- автоматичну фіксацію порушення та спеціальні процедури оформлення матеріалів в автоматичному режимі, що аналізуються в науковій і навчально-методичній літературі як окремий напрям адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції [91].

Дозвільно-погоджувальні функції встановлюють юридичні передумови участі в дорожньому русі: хто може керувати (посвідчення), який транспорт може брати участь (реєстрація), за яких спеціальних умов допускається «нестандартний» рух (окремі дозволи/погодження згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію») [120].

Контрольно-наглядова діяльність «підхоплює» ці передумови й забезпечує, щоб вони не залишалися формальними, а реально виконувалися під час руху: перевіряються документи, технічні/організаційні умови, виконання обмежень, дотримання правил.

Ключовий логічний місток між функціями полягає в тому, що контроль не тільки фіксує порушення, а й породжує юридичні наслідки, які можуть фактично «звужувати» або унеможливлювати подальшу участь у дорожньому русі (штрафи, обмеження/позбавлення права керування у визначених законом випадках тощо). Це і є механізм, за якого після-допусковий контроль забезпечує ефективність попереднього допуску завдяки невідворотності реагування та підтриманню режиму законності [176].

Отже, встановлене співвідношення дозвільно-погоджувальних функцій із контрольно-наглядовою діяльністю Національної поліції України має системний характер: дозвільні процедури формують правовий «вхід» до участі в дорожньому русі, а контрольні механізми забезпечують реальне дотримання умов такого допуску шляхом перевірки, фіксації порушень і застосування адміністративно-правових заходів впливу відповідно до КУпАП та підзаконних процедур МВС України.

Таким чином, дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у цій сфері є самостійним напрямом її адміністративної діяльності, що характеризується виразною превентивною спрямованістю та дуалістичною правовою природою, поєднуючи владно-розпорядчі елементи (видача індивідуальних актів, що знімають загальну заборону) з консенсуально-погоджувальними (узгодження маршрутів, схем організації руху, технічних умов експлуатації транспортних засобів тощо). Такий дуалізм забезпечує баланс між необхідністю державного дорожнього контролю за об'єктами та видами діяльності підвищеної небезпеки й правами суб'єктів на вільне пересування.

Характерні ознаки зазначеної діяльності полягають у: 1) спрямованості на запобігання небезпечним ситуаціям у дорожньому русі; 2) поєднанні правових вимог і технічних параметрів дорожнього руху; 3) взаємозв'язку із розвитком, станом і експлуатацією дорожньої інфраструктури; 4) обов'язковості й адресності рішень щодо участі у дорожньому русі конкретних суб'єктів (перевізників, водіїв, власників транспортних засобів та інших осіб); 5) комплексному охопленні всіх ключових елементів системи дорожньої безпеки.

Реалізація дозвільно-погоджувальних функцій у сфері безпеки дорожнього руху виступає важливим інструментом виконання Національною поліцією України позитивного зобов'язання держави щодо активного забезпечення публічної безпеки, сприяє зниженню аварійності, мінімізації ризиків від перевезення небезпечних, великогабаритних та великовагових вантажів та створенню безпечних умов дорожнього руху.

2.2. Адміністративно-правовий зміст дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії

Сучасна трансформація правоохоронної системи України в напрямі розбудови моделі сервісної держави потребує переосмислення адміністративно-правового змісту функцій Національної поліції України, зокрема тих, що стосуються дозвільно-погоджувальної діяльності [58, 160]. У контексті забезпечення публічної безпеки та правопорядку особливого значення набуває контроль за обігом предметів та речовин, що становлять підвищену небезпеку: вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, спеціальних засобів самооборони тощо [33]. В умовах воєнного стану, спричиненого збройною агресією, проблема зростання кількості зброї у населення та необхідність превенції її нелегального обігу стають стратегічними викликами для національної безпеки, що зумовлює нагальну потребу в адаптації дозвільних процедур до реалій сьогодення [5].

Дозвільна система наразі розглядається як складний адміністративно-правовий режим, що поєднує в собі управлінські, охоронні та сервісні складники [60]. Хоча в академічній літературі приділено значну увагу загальним засадам поліцейської діяльності, комплексний аналіз дозвільного провадження саме щодо специфічних об'єктів – від вибухових речовин промислового призначення до засобів самооборони сльозоточивої дії – потребує оновленого підходу, який би враховував зміну ідеології взаємовідносин між органами поліції та громадянами. Перехід від авторитарно-директивного втручання до прозорого процесуального формату реалізації прав особи є важливою ознакою демократизації вітчизняного права.

Дозвільно-погоджувальні процедури Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, а також

спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, стосуються переважно об'єктів із обмеженим цивільним обігом та потенційно небезпечної діяльності, порушення правил якої може створювати загрозу життю і здоров'ю громадян та призводити до серйозних негативних наслідків. Хоча ці процедури не є основним напрямом діяльності Національної поліції України, вони становлять невід'ємну складову її адміністративних послуг. Якість їх надання безпосередньо впливає на загальну ефективність роботи поліції, формування її позитивного іміджу, рівень довіри населення до правоохоронних органів та оцінку суспільством результативності їхньої діяльності, оскільки ця довіра зростає пропорційно до рівня сервісу, що надається [9, с. 103–104].

Зважаючи на особливості дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, а також спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, доцільно погодитися з позицією О. Сукмакової, яка визначає її зміст як надання суб'єктом публічної адміністрації спеціальних документів (дозволів, ліцензій тощо) на особливі об'єкти права власності, використання яких безпосередньо впливає на рівень суспільної безпеки. Таким чином, це створює правові підстави для подальшого контролю за використанням таких об'єктів із метою захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері безпеки життя, здоров'я та майна [149, с. 186].

Національна поліція України є ключовим суб'єктом публічного адміністрування у сфері обігу та застосування зброї. Як частина системи уповноважених органів і посадових осіб, наділених адміністративно-управлінськими повноваженнями, вона реалізує свої функції на основі обов'язкових адміністративно-правових принципів, спрямованих на захист публічних інтересів у межах визначеної сфери правового регулювання [27, с. 89]. У цьому контексті, як зазначає А. Є. Фоменко, особливого захисту потребують об'єкти дозвільної системи, що є предметом надання дозвільних

адміністративних послуг Національною поліцією України, оскільки їх неналежне застосування може безпосередньо загрожувати життю та здоров'ю людини і громадянина – найвищій цінності демократичної правової держави [75, с. 211; 157, с. 54].

Загальні завдання Національної поліції України, закріплені у законодавстві, охоплюють забезпечення публічної безпеки й порядку, охорону прав і свобод людини, захист інтересів суспільства та держави, протидію злочинності, а також надання послуг допомоги особам, які через особисті, економічні, соціальні обставини чи надзвичайні ситуації потребують такої підтримки [120]. Ці завдання повною мірою поширюються й на сферу контролю за обігом і застосуванням зброї.

Вогнепальна зброя в Україні належить до об'єктів із обмеженим цивільним обігом, що зумовлює необхідність посиленого державного контролю, насамперед із боку правоохоронних органів, зокрема Національної поліції України. Згідно з інструкцією, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21.08.1998 № 622, право на отримання дозволів на придбання, перевезення, зберігання чи використання вогнепальної зброї та боєприпасів до неї мають виключно суб'єкти, визначені у пункті 2.1 документа [93]. До них належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, підприємства, установи, суб'єкти господарювання, а також фізичні особи, які обіймають посади в органах публічної влади та виконують особливі службові повноваження відповідно до закону. Для решти громадян придбання, володіння та користування вогнепальною зброєю залишається недоступним [158, с. 7].

Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і спеціальних засобів самооборони ґрунтується на ієрархічно побудованій системі нормативно-правових актів, яка поєднує положення конституційного, адміністративного, кримінального та спеціального галузевого законодавства. Така багаторівнева структура зумовлена підвищеним рівнем суспільної небезпеки відповідних

об'єктів і потребою в поєднанні превентивних, регулятивних і контрольних механізмів державного впливу, пов'язаних у тому числі із наданням насамперед адміністративних послуг. Так, Департамент превентивної діяльності Національної поліції України разом із територіальними підрозділами надає адміністративні послуги у цій сфері. Зокрема, уповноважені підрозділи в узагальненому вигляді видають дозвільні документи на: 1) придбання вогнепальної зброї та боєприпасів; 2) їх перевезення територією України або через митний кордон; 3) зберігання; 4) носіння відомчої зброї; 5) зберігання та носіння вогнепальної зброї [93]. Така діяльність є складовою дозвільно-погоджувальної функції поліції, спрямованої на забезпечення контрольованого обігу зброї в межах чинного законодавства.

У сфері обігу зброї дозвільна система має превентивну мету – недопущення випадкового або навмисного застосування зброї сторонніми особами, запобігання посяганням на життя і здоров'я людей, забезпечення громадського порядку, захисту права власності, публічного інтересу держави й суспільства в цілому шляхом урегулювання питань видання, анулювання, переоформлення різноманітних дозволів і ліцензій у цій сфері; установлення переліку повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо видання, анулювання, переоформлення різноманітних дозволів у цій сфері; попередження незаконного обігу зброї; установлення порядку поводження зі зброєю, зокрема її зберігання, обліку та носіння; регламентація порядку дій при раптовій її втраті; превенції безпідставного її застосування; попередження посягань із її використанням; установлення та застосування адміністративної відповідальності за порушення дозвільних правил і створення умов для притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які скоїли в цій сфері кримінальні проступки [28, с. 122].

Загалом уся діяльність Національної поліції України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії

ґрунтується на певній кількості нормативно-правових актів, що становлять декілька рівнів правового регулювання, а саме:

1) конституційний рівень, який складають положення Конституції України [51], що формують базові орієнтири дозвільної політики держави, у тому числі у сфері обігу зброї;

2) законодавчий рівень, ключове значення в якому має Закон України «Про Національну поліцію» [120], котрий закріплює повноваження поліції щодо: здійснення дозвільної системи у сфері обігу зброї, контролю за дотриманням правил зберігання, носіння та використання зброї, анулювання дозволів у разі порушення встановленого правового режиму. Важливу роль відіграє також Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [85], який формує уніфіковані засади видачі документів дозвільного характеру, що застосовуються і до суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з виготовленням, ремонтом або торгівлею зброєю та спеціальними засобами;

3) спеціальний галузевий рівень, що забезпечує правовий режим окремих видів небезпечних об'єктів та охоплює спеціальні законодавчі акти, які безпосередньо стосуються обігу зброї, вибухових речовин і спеціальних засобів, зокрема: закони України «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» [131] та «Про охоронну діяльність» [125], Кримінальний кодекс України [54], Кодекс України про адміністративні правопорушення [45] тощо;

4) урядовий підзаконний рівень, який утворюють постанови Кабінету Міністрів України, що деталізують порядок реалізації законодавчих приписів, серед яких ключове значення має постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему», яка визначає загальні засади функціонування дозвільної системи щодо предметів і речовин підвищеної небезпеки [101];

5) відомчий процедурний рівень, який складають відомчі нормативно-правові акти МВС України, що мають прикладний і процедурний характер,

зокрема: Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затверджена наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 [40]; Інструкція про порядок приймання, зберігання, обліку, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боєприпасів до неї, затверджена наказом МВС України від 31 травня 1993 р. № 314 [94]; Інструкція про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції, затверджена наказом МВС України від 29 березня 2016 р. № 223 [95]; Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї не військового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю не військового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1000 [97]; Положення про порядок видачі народним депутатам України та окремим посадовим особам апарату Верховної Ради України у тимчасове користування вогнепальної зброї, її обліку і зберігання, затверджене наказом МВС України від 24 липня 1996 р. № 524 [104]; Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї,

боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24 липня 1996 р. № 523 [106]; Положення про функціональну підсистему «Єдиний реєстр зброї» єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ, затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 січня 2022 р. № 2 [107]; Тимчасова інструкція про порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів працівниками суду, правоохоронних органів та їх близькими родичами, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, народними депутатами України, членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовцями, крім тих, які проходять строкову військову службу, державними службовцями та журналістами, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 червня 2000 р. № 379 [114]; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04 лютого 2019 р. № 82 «Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ України» [116]; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01 березня 2022 р. № 170 «Про особливості видачі громадянам України дозволу на придбання, зберігання та носіння мисливської зброї та набоїв до неї під час дії воєнного стану» [124]; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 березня 2022 р. № 195 «Про продовження строку дії дозволів у сфері обігу зброї, пристроїв та вибухових матеріалів під час дії воєнного стану в Україні» [135]; наказ Держгірпромнагляду «Про затвердження Вимог технічної безпеки до місць зберігання вибухових матеріалів промислового призначення» від 15 травня 2007 р. № 104 [88] та ін.

Така багаторівнева побудова забезпечує комплексний характер правового регулювання, дозволяє поєднати декілька функцій держави й створює правові передумови для ефективного забезпечення публічної безпеки і порядку у сфері обігу об'єктів підвищеної небезпеки.

Слід зауважити, що чинним законодавством встановлено спеціальний порядок набуття громадянами права власності на окремі види майна, який полягає в отриманні відповідних дозволів, що надаються органами поліції, зокрема на: вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю – особам, які досягли 21-річного віку; вогнепальну мисливську нарізну зброю (мисливські карабіни, гвинтівки, комбіновану зброю з нарізними стволами) – особам, які досягли 25-річного віку; газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії – особам, які досягли 18-річного віку; холодну зброю та пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду – особам, які досягли 18-річного віку [29, с. 15–16].

Суб'єктам господарювання Національна поліція України видає рішення про надання дозволів на такі дії: функціонування об'єктів дозвільної системи; відкриття об'єктів дозвільної системи, зокрема пунктів вивчення матеріальної частини зброї та спеціальних засобів, правил поводження з ними й застосування, стрілецьких тирів, стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, а також підприємств чи майстерень з виготовлення та ремонту вогнепальної й холодної зброї, магазинів для продажу зброї, основних частин зброї, боєприпасів, пристроїв і патронів до них; відкриття (функціонування) об'єктів дозвільної системи з відомчою зброєю, боєприпасами, основними частинами зброї, пристроями та патронами; зберігання відомчої зброї, основних частин зброї та пристроїв; придбання зброї, пристроїв, боєприпасів, пороху, капсулів, основних частин зброї; придбання вибухових матеріалів; перевезення зброї; ввезення зброї через митний кордон України; перевезення вибухових матеріалів; ввезення вибухових матеріалів через митний кордон України; вивезення зброї через митний кордон України; вивезення вибухових

матеріалів через митний кордон України; вивезення зброї через митний кордон України (спеціально для Міністерства молоді та спорту України); носіння відомчої зброї та пристроїв; переоформлення відомчої зброї та пристроїв; комісійний продаж зброї, основних частин зброї та пристроїв; продовження строку дії раніше виданих дозволів.

Громадянам України видаються рішення:

1) про надання дозволу на придбання вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв травматичної дії, газових пістолетів (револьверів), основних частин зброї;

2) про надання дозволу на зберігання і носіння вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв травматичної дії, газових пістолетів (револьверів), основних частин зброї;

3) про надання дозволу на придбання вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв травматичної дії, газових пістолетів (револьверів), основних частин зброї на термін дії воєнного стану;

4) про надання дозволу на зберігання і носіння вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв травматичної дії, газових пістолетів (револьверів), основних частин зброї на термін дії воєнного стану;

5) про надання дозволу на зберігання і носіння нагородної зброї (до відзнаки «Вогнепальна зброя»);

6) про надання направлення на комісійний продаж;

7) про переоформлення зброї, основних частин зброї, пристроїв із власника на іншу особу;

8) про зміну місця проживання власника (зміну місця зберігання зброї);

9) про надання дозволу на перевезення вогнепальної мисливської зброї, боєприпасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв та патронів до них через митний кордон України (ввезення, імпорт зброї, нагородної зброї);

10) про надання дозволу на перевезення вогнепальної мисливської зброї, боєприпасів до неї, основних частин зброї, пневматичної, холодної, охолощеної зброї, пристроїв та патронів до них через митний кордон України (вивезення, імпорт зброї, нагородної зброї);

11) про надання дозволу на зберігання холодної зброї з метою колекціонування;

12) про продовження строку дії дозволу на зберігання та носіння зброї, основних частин зброї, пристроїв [29, с. 17–18].

Отже, дозволи, що видаються Національною поліцією України у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, можна класифікувати за такими основними критеріями: за юридичною природою дозвільного документа; за предметом правового регулювання; за суб'єктами, яким надається дозвіл; за строками дії дозволів; за характером дозвільної процедури; за рівнем публічної небезпеки об'єкта дозвільної системи; за формою реалізації дозвільних повноважень; за умовами видачі дозволів; за процедурою отримання дозволів; за порядком прийняття та припинення дії дозвільного акта.

Одним із важливих напрямів удосконалення дозвільної системи у сфері обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, а також спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, є створення ефективного механізму реалізації дозвільних повноважень компетентними органами, ключову роль поміж яких відіграють органи та структурні підрозділи Національної поліції України, які відповідно до чинного законодавства забезпечують функціонування дозвільної системи щодо зазначених об'єктів шляхом видачі, переоформлення, продовження строку дії дозволів та контролю за дотриманням їхніх умов під час дії воєнного чи надзвичайного стану, а також під час проведення операцій об'єднаних сил або антитерористичних заходів [34, с. 58].

Система повноважень підрозділів Національної поліції України у сфері

контролю за обігом зброї формується на основі норм Конституції України, законів України та підзаконних нормативно-правових актів і має комплексний, багаторівневий характер. Така система зумовлена підвищеною суспільною небезпекою обігу зброї, боєприпасів, вибухових речовин і спеціальних засобів, що потребує поєднання превентивних, дозвільних і контрольних-наглядних механізмів державного впливу. Останні доречно поділяти на:

- загальні повноваження (ті, що випливають із її базового адміністративно-правового статусу як органу публічної влади, уповноваженого забезпечувати публічну безпеку та порядок. Відповідно до ст. ст. 2 та 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція здійснює превентивну діяльність, виявляє та припиняє правопорушення, застосовує заходи адміністративного примусу, а також проводить перевірки дотримання законодавства у сферах, пов'язаних із підвищеним рівнем небезпеки. У контексті обігу зброї це виявляється у здійсненні загального нагляду за дотриманням встановлених правил зберігання, носіння, перевезення та використання зброї, документуванні адміністративних і кримінальних правопорушень, а також вилученні предметів незаконного обігу з подальшим притягненням винних осіб до юридичної відповідальності згідно з Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення);

- спеціальні повноваження (становлять ядро дозвільно-погоджувальної діяльності у сфері обігу зброї та безпосередньо закріплені у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» і деталізовані в підзаконних актах, зокрема в Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів,

затвердженій наказом МВС України від 21.08.1998 № 622 [93]. До цієї групи належать повноваження щодо видачі, переоформлення, продовження строку дії та анулювання дозволів на придбання, зберігання і носіння зброї; здійснення обліку власників зброї; перевірки умов її зберігання; погодження діяльності суб'єктів господарювання у сфері виготовлення, ремонту й торгівлі зброєю та спеціальними засобами. Реалізація цих повноважень має індивідуально-правовий і превентивний характер та спрямована на недопущення потрапляння зброї до незаконного обігу);

– особливі повноваження поліції в умовах воєнного стану, що ґрунтуються на положеннях Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [133], Указу Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 [79] та пов'язаних із ним нормативно-правових актів, зокрема наказів МВС України від 18 березня 2022 р. № 195 «Про продовження строку дії дозволів у сфері обігу зброї, пристроїв та вибухових матеріалів під час дії воєнного стану в Україні» [135] та від 01 березня 2022 р. № 170 «Про особливості видачі громадянам України дозволу на придбання, зберігання та носіння мисливської зброї та набоїв до неї під час дії воєнного стану» [124]. Як зазначає заступник голови Національної поліції України А. Небитов, щодня органи та підрозділи поліції повідомляють до 13 підозр за незаконний обіг зброї. Водночас понад 14,5 тис. громадян добровільно задекларували більше ніж 16 тис. одиниць вогнепальної зброї – від автоматів до гладкоствольних рушниць. При такій кількості зброї криміногенна ситуація залишається стабільною, а деякі види тяжких злочинів навіть досягли свого історичного мінімуму. Заступник Голови Нацполіції зазначив, що поліція зареєструвала майже 5055 кримінальних правопорушень за ст. 263 (незаконне поводження зі зброєю, а також її виготовлення, переробка й ремонт) і вже повідомлено про підозру у 3884 фактах. У 2026 р. поліція зафіксувала майже 1000 спроб незаконного продажу зброї. З незаконного обігу вилучено 3392 одиниці вогнепальної зброї та гранатометів, а також майже 14 000 гранат [169]. У цей період контроль за обігом зброї набуває посиленого характеру і передбачає

здійснення додаткових перевірок законності володіння та використання зброї, проведення позапланових оглядів і вилучень, контроль за декларуванням трофейної та знайденої зброї, а також взаємодію з іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони з метою запобігання витоку зброї з районів бойових дій у цивільний обіг. Такі заходи мають тимчасовий і надзвичайний характер, зберігаючи публічно-правову природу та спрямованість на захист публічної безпеки і порядку в суспільстві. Водночас міжнародний досвід переважної більшості розвинених демократій свідчить, що надання громадянам права на цивільну вогнепальну зброю сприяє зниженню насильницьких злочинів проти особи та майна. Зокрема, у країнах Прибалтики, Грузії та Молдові лібералізація доступу до зброї привела до зменшення вуличної злочинності на 50–70 %. Натомість запровадження жорстких обмежень у Великій Британії спричинило стрімке зростання злочинності за останні п'ять років: насильницьких злочинів – на 88 %, озброєних пограбувань – на 101 %, зґвалтувань – на 105 %, вбивств – на 24 % [172; 30, с. 9].

У науковій літературі обґрунтовується доцільність уточнення змісту окремих повноважень Національної поліції України у сфері дозвільної діяльності. Зокрема, С. Миронюк висловлює позицію щодо необхідності більш чіткого законодавчого закріплення компетенції поліції з надання дозвільних документів фізичним і юридичним особам у сфері обігу зброї та інших об'єктів підвищеної небезпеки. У цьому контексті пропонується нормативно визначити, що до повноважень поліції належить видача дозволів на зберігання та використання зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, а також інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дія дозвільної системи. Поряд із цим акцентується на необхідності закріплення за поліцією функції здійснення контролю за дотриманням встановлених спеціальних правил і порядку їх зберігання та використання [65, с. 30].

Подальший розвиток нормативних засад у цій сфері безпосередньо

пов'язаний із необхідністю подолання фрагментарності та застарілості правової бази. Значна частина дозвоільно-погоджувальних процедур і досі регламентується підзаконними актами 90-х років, що створює ризики правової невизначеності та колізій із нормами Конституції України. Актуалізація цієї проблематики також підсилюється процесами діджиталізації, зокрема впровадженням Єдиного реєстру зброї та інтеграцією послуг у застосунок «Дія», що вимагає чіткої законодавчої фіксації алгоритмів дій уповноважених підрозділів. Системний розгляд структури та ознак таких процедур дозволяє виробити стратегічні орієнтири для вдосконалення правового регулювання, забезпечуючи баланс між правом особи на захист та загальносуспільними безпековими інтересами.

Реалізація дозвоільно-погоджувальних функцій Національної поліції України потребує системної координації між різними її структурними підрозділами, а також ефективної взаємодії із зовнішніми суб'єктами публічного адміністрування. Із 2023 р. повноцінно запрацював Єдиний реєстр зброї (далі – ЄРЗ) [10]. Його функціонування як інформаційно-телекомунікаційної системи та підсистеми єдиної інформаційної системи МВС є важливим кроком у напрямі цифровізації дозвоільної поліцейської діяльності, проте його можливості охоплюють лише сферу обігу зброї, вибухових матеріалів, боєприпасів та основних частин [107]. Зокрема, внесенню в ЄРЗ підлягають:

- інформація про предмети (у тому числі про їхній технічний стан і відстріл) та вибухові матеріали, їх фотографії, а також електронні копії (фотокопії) документів, виданих органами з оцінки відповідності МВС або Експертною службою Міністерства внутрішніх справ України;

- відомості про зміни до предметів, здійснені у процесі переробки або ремонту (у тому числі електронні копії (фотокопії) документів, які утворюються під час таких дій);

- інформація про фізичних, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, що надається ними в установленому законодавством порядку (у

тому числі реєстраційний номер облікової картки платників податків із Державного реєстру фізичних осіб – платників податків або серія (за наявності) та номер паспорта в разі повідомлення про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган); унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі щодо фізичних осіб (за наявності); ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств та організацій України);

- інформація про місця зберігання предметів та вибухових матеріалів;

- документи (у тому числі електронні копії паперових документів), що надаються фізичними та юридичними особами, з питань, пов'язаних із обігом предметів та поводженням із вибуховими матеріалами;

- рішення та інші документи (у тому числі їх електронні копії), прийняті (видані) уповноваженими особами суб'єктів ЄРЗ, пов'язані з обігом предметів та вибухових матеріалів;

- відомості про факти викрадень і втрат предметів та вибухових матеріалів (у тому числі електронні копії, фотокопії документів, які утворюються під час таких дій) [107].

Інші сфери дозвільної компетенції поліції – охоронна діяльність, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, погодження на перевезення небезпечних, великогабаритних та великовагових вантажів, дозвільні дії щодо окремих видів спеціальної діяльності – залишаються поза межами уніфікованого цифрового забезпечення. Це зумовлює фрагментованість процедур, відмінність алгоритмів перевірки інформації, перевантаження паперовими документами й, відповідно, виникнення ризиків процедурної помилки та необґрунтованої дискреції.

З огляду на це доцільним є формування комплексної моделі взаємодії, що ґрунтується на розширенні технічних і правових можливостей ЄРЗ та

створенні на його основі Єдиного реєстру дозвільних та погоджувальних документів Національної поліції України. Така система має об'єднувати інформацію про всі види дозвільно-погоджувальних функцій поліції та забезпечувати автоматизований обмін даними між підрозділами поліції і державними органами, діяльність яких прямо впливає на можливість прийняття дозвільного рішення (Міністерством охорони здоров'я, Державною службою України з лікарських засобів, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Міністерством юстиції тощо). Уніфікація адміністративних процедур на основі єдиної цифрової платформи створить належні умови для стандартизації строків, форм подання, критеріїв перевірки, підстав для відмови та порядку анулювання дозвільних документів.

Внутрішня взаємодія підрозділів Національної поліції України також потребує чіткого функціонального розмежування. Пропонується визначити, що безпосереднє прийняття дозвільних рішень здійснюють спеціалізовані дозвільні підрозділи; проведення виїзних перевірок, оцінювання відповідності умов та аналіз ризиків покладається на підрозділи превенції; юридичні підрозділи забезпечують правову експертизу проєктів рішень; ІТ-підрозділи відповідають за технічний супровід реєстрів та інформаційну безпеку даних; комунікаційні підрозділи координують взаємодію з центрами надання адміністративних послуг та іншими органами влади. Запровадження такої моделі забезпечує чітку внутрішню спеціалізацію, усуває дублювання функцій та підвищує рівень правової визначеності у реалізації дозвільних повноважень.

Необхідним елементом моделі є ризик-орієнтований підхід, який передбачає класифікацію заяв і об'єктів за рівнями потенційної небезпеки. Для об'єктів низького ризику рішення може прийматися автоматизовано на підставі перевірки в реєстрах; для середнього ризику – із залученням додаткової перевірки підрозділом превенції; для високого – шляхом комплексного аналізу та обов'язкового огляду об'єкта. Така система

дозволить раціонально розподілити ресурси поліції та підвищить об'єктивність прийняття рішень.

Взаємодія поліції з центрами надання адміністративних послуг також має бути стандартизованою: подання заяви, передача документів та отримання результату повинні здійснюватися виключно в електронній формі через інтегровані канали обміну. Автоматичне повернення результатів через електронні сервіси, формування цифрового витягу або електронного дозволу усувають необхідність особистої присутності заявника та мінімізують ризики людського фактора.

Таким чином, запропонована модель взаємодії відображає системний підхід до модернізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України та передбачає: використання Єдиного реєстру зброї як ядра цифрової інфраструктури; створення комплексного реєстру всіх видів дозвільних рішень; інтеграцію з державними інформаційними системами; стандартизацію внутрішніх процедур; розмежування функцій між підрозділами поліції; запровадження ризик-орієнтованого підходу; оптимізацію взаємодії з ЦНАПами шляхом повної цифровізації процесів. Реалізація такої моделі сприятиме підвищенню прозорості, передбачуваності та правової визначеності дозвільної діяльності, а також зміцненню довіри громадян і суб'єктів господарювання до рішень поліції.

За таких умов актуальним є формування цілісної адміністративно-правової моделі реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, яка б поєднувала оновлені нормативні підходи, сучасні організаційні інструменти та цифрові технології, зокрема потенціал Єдиного реєстру зброї як елемента майбутньої інтегрованої системи дозвільних реєстрів. Така модель має ґрунтуватися на принципах уніфікації процедур, функціональної спеціалізації підрозділів, міжвідомчої взаємодії, ризик-орієнтованості та належного контролю якості адміністративних рішень. Запропоноване концептуальне бачення спрямоване на підвищення ефективності дозвільної діяльності поліції, мінімізацію юридичних та

організаційних ризиків, забезпечення прозорості та правової визначеності для заявників, а також гармонізацію національних підходів із сучасними стандартами публічного адміністрування та поліцейської діяльності.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що адміністративно-правовий зміст діяльності підрозділів Національної поліції України щодо контролю за обігом зброї охоплює систему взаємопов'язаних адміністративних процедур, котрі реалізуються в її основних напрямках, до яких належать: оформлення та видача дозволів, ведення облікової та реєстраційної документації, організація і проведення планових та позапланових перевірок об'єктів дозвільної системи, профілактика порушень, прийом громадян, розгляд заяв і скарг, взаємодія з іншими службами Національної поліції України, державними органами та громадськими об'єднаннями, аналіз стану роботи закріплених суб'єктів та підготовка звітності.

Для вдосконалення нормативно-правового забезпечення цієї діяльності пропонується внести зміни та доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» і Положення про Національну поліцію з метою чіткого нормативного закріплення дозвільно-погоджувальних повноважень поліції у сфері обігу зброї, спеціальних засобів самооборони, боєприпасів, вибухових матеріалів, а також використання об'єктів і приміщень, призначених для діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

2.3. Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України, пов'язана із обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів

Дозвільно-погоджувальні повноваження Національної поліції України виходять далеко за межі традиційних сфер регулювання і охоплюють, зокрема, контроль за законним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та аналогічних субстанцій. У сучасних умовах

міжнародне співтовариство визнає наркозлочинність глобальною загрозою, подолання якої можливе лише за допомогою скоординованого комплексного підходу за участю всіх державних інституцій та суспільних механізмів. Головним пріоритетом у цій боротьбі є превентивні заходи, спрямовані на запобігання негативним тенденціям та мінімізацію ризиків. В Україні результативність такої роботи значною мірою визначається ефективністю діяльності спеціалізованих підрозділів Національної поліції України, які відіграють провідну роль у системі протидії незаконному обігу контрольованих речовин [55, с. 23].

За даними Департаменту боротьби з наркозлочинністю Національної поліції України (далі – ДБННУ), тільки за 9 місяців у 2024 р. були викриті 34 наркобанди, ліквідовані 43 нарколабораторії, було перекрито 59 каналів постачання заборонених речовин, частина з яких – міжнародні. З серпня 2024 р. підрозділами ДБННУ було вилучено понад тонну наркотиків та прекурсорів, 670 осіб отримали повідомлення про підозру за скоєння наркозлочинів [152].

Методи, що застосовуються поліцією у сфері запобігання та протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, являють собою систему цілеспрямованих правових прийомів і способів впливу. Вони займають важливе місце в адміністративно-правовому статусі уповноважених суб'єктів і вирізняються значною різноманітністю та складністю. У контексті боротьби з наркозлочинністю вибір і застосування відповідних методів має особливе значення, оскільки саме від їхньої адекватності та ефективності залежать успішність профілактики, припинення правопорушень, мінімізація наслідків незаконного обігу, а також загальна результативність державного реагування на цю загрозу [53, с. 252].

Протидія злочинності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є однією з центральних функцій Національної поліції України. Згідно зі ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція виконує низку ключових завдань у цій сфері:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень, пов'язаних з обігом контрольованих субстанцій;

- проводить аналіз причин та умов, що сприяють скоєнню кримінальних і адміністративних правопорушень, та вживає заходів для їх усунення в межах компетенції;

- організовує та реалізує заходи з виявлення і припинення правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [120; 4, с. 202].

Водночас, як слушно зазначає С. Шатрава, ні Закон України «Про Національну поліцію», ні Положення про Національну поліцію України не містять вичерпного детального переліку повноважень поліції саме у сфері протидії наркозлочинності. Проте системний аналіз чинного законодавства дає змогу виокремити низку спеціальних функцій Національної поліції України, з-поміж яких особливе місце посідає дозвольно-погоджувальна діяльність, зокрема видача дозволів на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [64, с. 14–15].

Господарська діяльність юридичних осіб охоплює широкий спектр видів, частина з яких безпосередньо впливає на рівень публічної безпеки, громадський порядок і правопорядок загалом. Такі види діяльності регулюються як спеціальним, так і загальним законодавством. Одним із ключових напрямів цього регулювання є видача підрозділами Національної поліції України суб'єктам господарювання спеціальних дозволів на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності у сфері обігу контрольованих субстанцій [76, с. 249].

Важко уявити функціонування сучасного суспільства без чітко визначених обмежень і регуляторних механізмів щодо реалізації прав і свобод громадян та суб'єктів господарювання. Наприклад, якби полювання здійснювалося без будь-яких правил і дозволів, будівництво об'єктів

відбувалося без дотримання технічних норм і стандартів, видобуток корисних копалин проводився за бажанням будь-якої компанії в будь-якому місці, а придбання та використання вогнепальної зброї залежало виключно від особистих потреб громадян, це створило б серйозні загрози для безпеки та порядку. Такий сценарій був би неприйнятним як для держави в цілому, так і для кожного окремого громадянина [21, с. 10]. Слід пам'ятати, що Конституція України гарантує кожному право на вільну реалізацію своїх прав і свобод, а також встановлює ефективні механізми їх захисту у разі порушення. Саме існування дозвільної системи забезпечує необхідний баланс між можливістю реалізації прав однієї особи чи суб'єкта та захистом прав і законних інтересів інших. Як і будь-яка державна діяльність у демократичній правовій державі, дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів має здійснюватися виключно в межах правового поля, з дотриманням принципів законності, пропорційності та обґрунтованості [24, с. 123–124].

Правову основу здійснення Національною поліцією України дозвільних функцій щодо суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, становлять положення двох ключових законів: Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р. [119] та Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. [120], які взаємодоповнюють один одного, формуючи спеціальну компетенцію поліції в цій сфері.

Насамперед, Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (ст. 11) безпосередньо встановлює обов'язковість отримання спеціального дозволу на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом контрольованих субстанцій. Саме цей закон визначає Національну поліцію України як уповноважений орган, який видає такий дозвіл за результатами перевірки відповідності

матеріально-технічної бази встановленим вимогам безпеки та охорони. Він регулює ключові аспекти процедури: підстави видачі чи відмови, необхідність обстеження об'єктів, а також делегування Кабінету Міністрів України права затверджувати детальний порядок. Таким чином, Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» є спеціальним актом, що конкретизує зміст дозвільної функції поліції як превентивного механізму запобігання незаконному обігу [119].

З іншого боку, Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 24) закріплює загальний принцип делегування додаткових повноважень поліції виключно законами України. Частина 1 цієї статті прямо вказує, що виконання поліцією функцій, не передбачених базовим переліком основних повноважень (ст. 23), можливе лише на підставі спеціального законодавства [120]. Отже, дозвільно-погоджувальна діяльність у сфері обігу контрольованих речовин є саме таким додатковим повноваженням, легітимізованим Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», що забезпечує конституційність і законність дій поліції, виключаючи можливість розширення її компетенції підзаконними актами.

У сукупності ці положення створюють дворівневу правову конструкцію: спеціальний закон (про наркотичні засоби) наповнює конкретним змістом дозвільну функцію, а базовий закон про поліцію (стаття 24) гарантує її відповідність принципам законності та обмеженості дискреційних повноважень. Такий підхід відображає державну політику балансу між лібералізацією законного обігу (у медичних, наукових і промислових цілях) та жорстким контролем за ризиками незаконного витоку контрольованих субстанцій.

Одним із ключових елементів дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів є видача спеціального дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження

відповідної діяльності, що є обов'язковою умовою для законного здійснення юридичними особами операцій, пов'язаних із культивуванням певних рослин, розробленням, виробництвом, зберіганням, перевезенням, реалізацією, використанням чи знищенням контрольованих субстанцій, включених до відповідного переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Процедура видачі такого дозволу регулюється спеціальним порядком, встановленим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469 [109]. Вона спрямована на забезпечення відповідності матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання вимогам безпеки, охорони та запобігання незаконному обігу контрольованих речовин. Дозвіл видається територіальними органами Національної поліції України за місцем реєстрації юридичної особи або за місцем фактичного провадження діяльності. Процес отримання дозволу складається з кількох послідовних етапів. Спочатку юридична особа подає заяву у довільній формі разом із пакетом документів. Заява може бути подана безпосередньо до структурного підрозділу Національної поліції України, що займається питаннями боротьби з наркозлочинністю, або через адміністратора центру надання адміністративних послуг. До обов'язкових документів належать: засвідчена копія статуту з чітким визначенням видів діяльності у сфері обігу контрольованих речовин; документи, що підтверджують право власності чи оренди відповідних об'єктів і приміщень; план-схема об'єкта з позначенням зон провадження діяльності; документи про охорону та обладнання сигналізацією; витяг з наказу про допуск працівників до роботи з контрольованими субстанціями та призначення відповідальних осіб. Для діяльності, пов'язаної з культивуванням, перевезенням, зберіганням чи знищенням рослин, включених до таблиці I переліку (зокрема, списки № 3 та 4), подаються додаткові документи: підтвердження права на земельну ділянку, документи про походження насіння, карти-схеми посівів із зазначенням відстаней до населених пунктів та інфраструктури, договори про охорону посівів і маршрутів перевезення. Після реєстрації заяви проводиться

обстеження об'єктів і приміщень, яке здійснюють працівники підрозділу з боротьби з наркозлочинністю спільно з представниками поліції охорони протягом трьох робочих днів від моменту отримання документів. Обстеження відбувається за обов'язкової присутності представника юридичної особи. За його результатами складається акт, в якому фіксується висновок про відповідність або невідповідність об'єкта встановленим Міністерством внутрішніх справ України вимогам. Акт оформлюється у двох примірниках, один із яких видається заявникові. Рішення про видачу дозволу або відмову приймається протягом десяти календарних днів зі дня подання повного пакету документів. Підстави для відмови чітко визначені: неповний комплект документів, виявлення недостовірних відомостей або невідповідність об'єктів вимогам безпеки за результатами обстеження. У разі позитивного рішення дозвіл видається у встановленій формі, засвідчується підписом керівника територіального органу поліції та печаткою. Строк дії дозволу обмежений строком дії відповідної ліцензії на діяльність з обігом контрольованих речовин [109].

Вказана процедура відображає комплексний підхід держави до запобігання ризикам незаконного обігу наркотичних засобів і прекурсорів, пов'язаний із поєднанням адміністративних, контрольних та охоронних механізмів. Вона підкреслює провідну роль Національної поліції України у забезпеченні безпеки на етапі матеріально-технічного облаштування суб'єктів господарювання, що є важливим елементом превентивної функції правоохоронних органів у сфері протидії наркозлочинності.

Попри важливість вказаного документа, аналіз Порядку видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469), свідчить про наявність низки системних прогалин і недоліків, що гальмують ефективність адміністративних процедур, ускладнюють їх застосування для суб'єктів господарювання та створюють

ризика зловживань, адже пов'язані переважно з бюрократичним характером регулювання, недостатньою адаптацією до сучасних технологій, нечіткістю окремих норм і обмеженою узгодженістю з новітніми законодавчими змінами в сфері контролю за контрольованими субстанціями.

По-перше, процедура зберігає значний рівень бюрократизації та паперового документообігу, що не відповідає сучасним тенденціям цифровізації адміністративних послуг. Заява подається в довільній формі особисто або через адміністратора центру надання адміністративних послуг, а документи вимагають паперового засвідчення. Відсутність можливості електронного подання через Єдиний державний портал адміністративних послуг або спеціалізовану систему Національної поліції України ускладнює доступ до процедури, особливо для суб'єктів із віддалених регіонів. Заборона пересилання дозволу поштою виглядає архаїчною нормою, яка не враховує ризики втрати документів і не передбачає альтернативних безпечних способів доставки, наприклад, через електронний кабінет.

По-друге, нечіткість матеріальних критеріїв оцінки відповідності об'єктів і приміщень створює ризики суб'єктивізму та зловживань. Порядок видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів посиляється на «встановлені МВС вимоги», але не конкретизує їхній зміст у самому тексті, залишаючи це на рівні внутрішніх актів Міністерства внутрішніх справ України. Акти обстеження, хоча й фіксують висновок про можливість використання об'єкта, не містять детального переліку перевірених параметрів (наприклад, конкретних стандартів обладнання сигналізацією чи сейфами), що може призводити до неоднакового застосування норм на регіональному рівні та ускладнювати судове оскарження відмов, оскільки заявник не має чітких орієнтирів для підготовки.

По-третє, обов'язковість укладання договору про охорону саме з підрозділами поліції охорони створює елементи монополізації послуги. Хоча

ця обставина забезпечує державний контроль, вона обмежує вибір суб'єкта господарювання та може генерувати додаткові витрати й залежність від державного монополіста. У контексті реформи дозвільної системи це суперечить принципам дерегуляції та конкуренції, особливо коли приватні охоронні компанії могли б пропонувати аналогічні послуги за нижчою вартістю чи з кращою оперативністю.

По-четверте, процедура недостатньо адаптована до нових видів діяльності, що з'явилися після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання обігу рослин роду коноплі (*Cannabis*) для використання у навчальних цілях, освітній, науковій та науково-технічній діяльності, виробництва наркотичних засобів, психотропних речовин та лікарських засобів з метою розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування» [81]. Хоча порядок видачі відповідного дозволу формально охоплює культивування та обіг рослин із таблиці І переліку, спеціальні вимоги до медичного канабісу (електронний облік, особливі умови зберігання) регулюються окремими актами, що створює фрагментацію нормативної бази. Відсутність інтеграції цих нововведень у вказаний вище порядок може ускладнювати отримання дозволів для нових ліцензіатів у сфері медичного канабісу.

По-п'яте, терміни розгляду (до 10 календарних днів плюс до 3 днів на обстеження) є відносно тривалими для бізнес-процесів, особливо в умовах необхідності швидкого реагування на ліцензійні вимоги. У разі відмови суб'єкт вимушений усувати недоліки та подавати заяву повторно без скороченої процедури, що подовжує час входження на ринок. Крім того, часта зміна назв уповноважених підрозділів Національної поліції України (від департаментів протидії наркозлочинності до структурних підрозділів територіальних органів) свідчить про нормативну нестабільність, яка ускладнює правозастосування та вимагає постійного оновлення підзаконних актів.

Нарешті, Порядок видачі дозволу на використання об'єктів і

приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів не передбачає достатніх механізмів прозорості та публічного контролю: журнали реєстрації ведуться внутрішньо, а інформація про видані дозволи не оприлюднюється у відкритому реєстрі, що, відповідно, знижує рівень громадського контролю за діяльністю поліції в цій сфері та ускладнює виявлення можливих корупційних ризиків.

Важливим елементом нормативного забезпечення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України є детальна формалізація процедур обстеження об'єктів і приміщень та ведення відповідної документації. Цей аспект регулюється наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10 січня 2018 р. № 9 «Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів» [84], який безпосередньо реалізує положення Порядку видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Наказом затверджено чотири ключові документи, що забезпечують уніфікацію та прозорість процесу обстеження і прийняття рішень:

1. Акт обстеження об'єктів чи приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з розробленням, виробництвом, виготовленням, зберіганням, перевезенням, придбанням, реалізацією (відпуском), використанням та знищенням наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

2. Акт обстеження об'єктів чи приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з культивуванням рослин, уключених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

3. Журнал реєстрації актів обстежень об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

4. Журнал реєстрації заяв для отримання дозволу на використання об'єктів чи приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [84].

У контексті дозвільно-погоджувальної діяльності ці форми є невід'ємною частиною превентивного контролю, оскільки саме на підставі актів обстеження приймається рішення про видачу або відмову в дозволі. Вони посилюють адміністративну процедуру, роблячи її більш структурованою та підзвітною. Водночас формалізація сприяє захисту прав суб'єктів господарювання, оскільки чітко фіксовані висновки комісії можуть бути основою для оскарження рішень у разі відмови.

Центральним елементом матеріального регулювання дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері обігу контрольованих субстанцій є встановлення чітких технічних стандартів до об'єктів і приміщень, де провадиться відповідна діяльність. Ці стандарти визначені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 січня 2018 р. № 52 «Про затвердження Вимог до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин». Вимоги є безпосередньою матеріальною основою для діяльності Національної поліції України в межах дозвільно-погоджувальної процедури: саме на відповідність їм комісія поліції перевіряє об'єкти під час обстеження та формулює висновок для видачі або відмови в дозволі. Вимоги диференційовані залежно від типу об'єкта та рівня ризику:

- для закритих приміщень (склади, аптеки, виробництва, медичні заклади): обов'язкове посилення конструкцій (стіни еквівалентні цегляній кладці 500 мм або залізобетону, металеві ґрати, подвійні двері з решітками та несамозамикальними замками), багаторубіжна охоронна сигналізація з виведенням на пульт централізованого спостереження (для високоризикових субстанцій) або автономні сигналізатори (для невеликих обсягів до 10 г діючої речовини чи 15 кг прекурсорів);

– для відкритих об'єктів (посіви, місця зберігання рослин із таблиці І Переліку): ізоляція території, мінімальні відстані від населених пунктів і доріг, огорожі, пропускні пункти; зміни 2024 р. спростили вимоги для промислового культивування конопель із низьким вмістом тетрагідроканабінолу.

Національна поліція України, проводячи обстеження спільно з поліцією охорони, перевіряє саме дотримання цих стандартів. Відповідність їм є обов'язковою умовою позитивного рішення про дозвіл, що забезпечує превентивний контроль за потенційними ризиками незаконного обігу з боку правоохоронного органу [87].

Водночас аналіз чинного нормативно-правового регулювання засвідчив наявність низки проблемних аспектів у сфері реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України, пов'язаних із обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, зумовлених такими обставинами.

По-перше, правова природа дозволу на використання об'єктів і приміщень для діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст. 11 Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 р.), а також аналогічних дозволів у сфері обігу вибухових матеріалів промислового призначення (Закон України «Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення» від 23 грудня 2004 р.) залишається недостатньо визначеною. З одного боку, ці документи є обов'язковою передумовою для провадження такої діяльності та мають ознаки дозвільного документа у розумінні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 р. (ст. 1: документ, що підтверджує право суб'єкта на провадження певних дій). Порядок видачі дозволу на приміщення для обігу наркотичних засобів (постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469) прямо виключає можливість декларативного принципу для такої діяльності. З іншого боку, законодавство не класифікує

цей дозвіл як адміністративну послугу в повному обсязі (про що свідчить відсутність зазначеного дозволу в Єдиному державному порталі адміністративних послуг як окремої послуги). Аналогічна невизначеність існує й щодо дозволів на зберігання та використання вибухових матеріалів, де поліція видає дозволи на придбання та зберігання відповідних предметів, але їхній статус як дозвільного документа чи погодження не конкретизовано.

По-друге, між Законом України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (ст. 11 визначає, що дозвіл на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, видається суб'єкту господарювання Національною поліцією України на підставі результатів перевірки відповідності цих об'єктів і приміщень встановленим Міністерством внутрішніх справ України вимогам. Рішення про видачу дозволу чи відмову у видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, приймається центральним органом управління Національної поліції України у строк, що не перевищує десяти календарних днів зі дня подання суб'єктом господарювання документів за переліком, встановленим Міністерством внутрішніх справ України) та Порядком видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469, існує колізія в частині конкретизації уповноваженого суб'єкта.

По-третє, наявними є колізії між положеннями Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» та Порядку видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469, щодо визначення кола

суб'єктів, яким видається дозвіл на використання приміщень. Так, закон передбачає видачу дозволу суб'єктам, які здійснюють діяльність із обігу контрольованих субстанцій (переважно юридичним особам), але нечітко визначає, чи поширюється зазначена вимога на державні органи (Національну поліцію України, СБУ), які також займаються зберіганням вилучених речовин. Названий порядок (пункт 1) обмежує видачу дозволу виключно юридичним особам – суб'єктам господарювання. Водночас Вимоги до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин, затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 січня 2018 р. № 52, поширюються на суб'єктів господарювання, СБУ та Національну поліцію України (розділ I, пункт 1), що створює колізію, адже державні органи підпадають під технічні стандарти, але не під дозвільну процедуру, що може призводити до нерівного застосування норм і виникнення прогалин у контролі за власними сховищами поліції.

Розв'язання зазначених вище нормативних колізій в окресленій сфері вбачається шляхом:

– доповнення Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» новою *статтею 21-1 «Дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів»* такого змісту: *«Дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, є документом дозвільного характеру. Дозвіл видається Національною поліцією України в особі уповноваженого структурного підрозділу відповідно до цього Закону та інших нормативно-правових актів. Порядок видачі дозволу, підстави для відмови в його видачі, зупинення дії та анулювання встановлюються законом. Проведення діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, без*

відповідного дозволу забороняється»;

– доповнення Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» новим *пунктом 5* такого змісту: *«Дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – Національна поліція України».*

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів характеризується поєднанням дозвільних, погоджувальних та контрольно-наглядових елементів, що зумовлене необхідністю забезпечення спеціального адміністративно-правового режиму їх обігу.

Реалізація дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів має яскраво виражений превентивний характер і спрямована на недопущення зловживань із боку суб'єктів господарювання та посадових осіб, пов'язаних із порушенням установлених умов зберігання, використання і обліку відповідних речовин, а також на запобігання їх витоку в незаконний обіг. Одночасно така діяльність орієнтована на забезпечення балансу між вимогами публічної безпеки, що полягають у захисті суспільства від поширення наркотичних засобів, та правами суб'єктів господарювання на здійснення законної діяльності за умови дотримання визначених законодавством адміністративно-правових обмежень.

Дозвільно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів виступає важливим інструментом адміністративно-правового впливу на відносини у сфері обігу об'єктів підвищеної небезпеки, забезпечує реалізацію державної політики у сфері протидії незаконному обігу таких речовин та потребує подальшого концептуального осмислення як самостійного напрямку адміністративної діяльності поліції.

2.4. Специфіка дозвоільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища для дітей та їх захисту

У сучасних умовах воєнного стану та подальшого поствоєнного відновлення України формування безпечного освітнього середовища набуває особливого значення як один із пріоритетних напрямів державної політики у сфері захисту прав дитини. Діти, як найбільш вразлива категорія населення, потребують комплексного забезпечення фізичної, психологічної та соціальної безпеки в закладах освіти, що передбачає не лише реагування на загрози, а й превентивні механізми запобігання їм.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про повну загальну середню освіту» безпечним освітнім середовищем є сукупність умов у закладі освіти, що унеможливають заподіяння учасникам освітнього процесу фізичної, майнової та/або моральної шкоди, зокрема внаслідок недотримання вимог санітарних, протипожежних та/або будівельних норм і правил, законодавства щодо кібербезпеки, захисту персональних даних, безпеки харчових продуктів та/або надання неякісних послуг з харчування, шляхом фізичного та/або психологічного насильства, експлуатації, дискримінації за будь-якою ознакою, приниження честі, гідності, ділової репутації (булінг (цькування), поширення неправдивих відомостей тощо), пропаганди та/або агітації, у тому числі з використанням кіберпростору, а також унеможливають вживання на території закладу освіти алкогольних напоїв, тютюнових виробів, наркотичних засобів, психотропних речовин [130].

Забезпечення безпеки закладів освіти вимагає скоординованої співпраці між органами освітньої системи, правоохоронними структурами та інститутами громадянського суспільства. У нормативно-правовій сфері поступово сформувалася концепція партнерської взаємодії між державними органами, відповідальними за підтримання публічного порядку, та тими, що

займаються розвитком освітнього простору. Прийняття Закону України «Про охорону дитинства» [127] у 2001 р. стало ключовим етапом у визнанні потреби в міжсекторальній кооперації з питань захисту прав неповнолітніх, зокрема гарантування безпеки місць їх навчання та виховання. Закон безпосередньо встановлює обов'язок державних інституцій створювати умови, вільні від загроз для життя, здоров'я та повноцінного розвитку дитини, тим самим відкриваючи правові можливості для активної ролі правоохоронних органів у превентивному захисті освітнього процесу.

Під час реформування Міністерства внутрішніх справ України та формування сучасної моделі Національної поліції України основним напрямом стало перенесення акцентів із репресивних на профілактичні функції. Аналіз історичного розвитку свідчить, що сталого забезпечення безпеки в освітніх закладах можна досягти лише за чіткого нормативного визначення повноважень поліції в цій сфері, систематичної професійної підготовки спеціалістів та наявності стабільних механізмів міжвідомчої координації.

Національна поліція України відіграє ключову роль у цьому процесі, реалізуючи свої повноваження через спеціалізовані підрозділи. Вказана діяльність є доволі специфічною, адже полягає в переході від традиційних форм видачі формальних дозволів до превентивних механізмів узгодження, аудиту та обов'язкових рекомендацій, які впливають на організацію освітнього процесу та функціонування закладів освіти.

Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» визначає комплекс повноважень і обов'язків підрозділів та органів Національної поліції України у сфері захисту прав та законних інтересів дітей, а також запобігання дитячій бездоглядності й правопорушенням. Зокрема, на органи поліції покладається обов'язок здійснювати профілактичну діяльність, спрямовану на недопущення вчинення дітьми правопорушень, а також виявляти, припиняти й розкривати кримінальні правопорушення, вчинені дітьми або за їх участю, із

застосуванням передбачених законом оперативно-розшукових та профілактичних заходів. У межах своєї компетенції органи Національної поліції України розглядають заяви та повідомлення про правопорушення, вчинені дітьми, встановлюють причини й умови, що сприяють їх вчиненню, та вживають заходів щодо їх усунення. Поліція бере участь у правовому вихованні дітей, здійснює розшук дітей, які зникли, самовільно залишили сім'ї, навчально-виховні заклади чи спеціальні установи, а також забезпечує їх повернення до місця проживання, навчання або направлення до відповідних спеціальних установ у встановлені законом строки. До повноважень поліції належить виявлення дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну чи іншу антигромадську діяльність, зокрема у проституцію, жебрацтво, вживання алкоголю або наркотичних засобів, а також осіб, причетних до виготовлення й розповсюдження порнографічної продукції та матеріалів, що пропагують насильство, жорстокість або сексуальну розпусту. Окрему увагу приділено виявленню батьків або осіб, які їх замінюють, що ухиляються від виконання обов'язків щодо забезпечення належних умов життя, навчання та виховання дітей. Органи Національної поліції України ведуть облік неповнолітніх правопорушників, у тому числі звільнених зі спеціальних виховних установ, із метою здійснення профілактичної роботи та інформування відповідних служб у справах дітей. Вони мають право викликати дітей, їхніх батьків або законних представників у справах про правопорушення, застосовувати привід у разі безпідставної неявки, відвідувати неповнолітніх правопорушників за місцем проживання, навчання чи роботи, проводити з ними та їх законними представниками профілактичні бесіди. Закон також передбачає право органів поліції отримувати від підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності відомості, необхідні для розгляду матеріалів про правопорушення, затримувати дітей у випадках і на строки, чітко визначені законом, у спеціально відведених приміщеннях із метою передачі їх законним представникам або вирішення питання про подальше влаштування. Поліція

здійснює гласні та негласні оперативно-розшукові заходи, проводить слідчі дії, огляди, вилучення предметів і документів відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства. Крім того, органи Національної поліції України складають протоколи про адміністративні правопорушення, вчинені дітьми або їхніми батьками (законними представниками), вносять обов'язкові для розгляду подання щодо усунення причин і умов, що сприяють правопорушенням, інформують органи опіки та піклування, служби у справах дітей і органи прокуратури у випадках, передбачених законом. Важливим напрямом діяльності є також здійснення заходів соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі, та дітей, які потребують медичної допомоги, з метою їх ресоціалізації та запобігання повторним правопорушенням [121].

Нормативно-правове забезпечення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України в цій сфері насамперед базується на положеннях Закону України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р., який визначає превентивну діяльність поліції як одну з ключових функцій, що передбачає запобігання правопорушенням серед дітей та забезпечення безпеки в освітньому середовищі [120]. Доповнюють це положення законів України «Про освіту» [123], «Про повну загальну середню освіту» [130], що покладають на заклади освіти обов'язок створення безпечних умов навчання з обов'язковим залученням правоохоронних органів до оцінки та координації заходів безпеки.

Значне місце в системі нормативного регулювання вказаних процесів посідає Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р., який встановлює державні гарантії захисту прав і законних інтересів дитини, зокрема права на безпечне для життя та здоров'я середовище, захист від усіх форм фізичного, психологічного та сексуального насильства, а також від експлуатації та залучення до протиправної діяльності. Цей закон покладає на державні органи, зокрема правоохоронні, обов'язок вживати заходів для виявлення та усунення загроз дитині, координації профілактичної роботи та

взаємодії з освітніми закладами з метою забезпечення захисту дітей у місцях їх навчання та перебування [127]. У контексті освітнього середовища положення Закону України «Про охорону дитинства» підкреслюють необхідність превентивного втручання поліції в разі виявлення ризиків булінгу, насильства чи інших форм порушення прав дитини, що безпосередньо корелюється з функціями Служби освітньої безпеки (далі – СОБ) та ювенальної превенції стосовно аудиту безпеки та погодження профілактичних програм [150, с. 143–154].

Для втілення державної політики щодо створення безпечного освітнього середовища, захисту прав учасників освітнього процесу та профілактики правопорушень у структурі Національної поліції України сформовано підрозділи СОБ. Координацію їхньої роботи здійснює Управління організації служби освітньої безпеки в центральному апараті поліції. Згідно з Інструкцією з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти, затвердженою наказом МВС України від 01 жовтня 2024 р. № 663 [89], до основних завдань зазначених підрозділів належать: впровадження політики безпеки в освіті, моніторинг діяльності територіальних підрозділів СОБ, організаційно-методичне супроводження, проведення превентивних заходів у школах, підготовка кадрів, а також розвиток співпраці з органами влади, місцевого самоврядування та міжнародними партнерами у сфері захисту дітей [8, с. 80–81].

Із метою подальшого нормативно-правового забезпечення діяльності підрозділів Служби освітньої безпеки було розроблено Інструкцію з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти, яку затверджено наказом МВС України від 01 жовтня 2024 р. № 663 [89]. Згідно з останньою поліцейські в ході здійснення повноважень із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти (далі – ЗЗСО) взаємодіють із керівництвом ЗЗСО, педагогічними

працівниками, батьками або іншими законними представниками учнів, асистентами дітей та іншими працівниками закладу освіти з питань забезпечення безпеки учасників освітнього процесу, здійснення превентивних та профілактичних заходів у ЗЗСО. Поліцейські під час здійснення повноважень із забезпечення безпечного освітнього середовища в ЗЗСО взаємодіють із іншими органами (підрозділами) поліції, територіальними підрозділами ДСНС України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, органами управління у сфері освіти, закладами освіти, міжнародними організаціями та громадськими об'єднаннями відповідно до законодавства [89].

Нормативно-правове забезпечення безпеки освітнього середовища передбачає створення комплексної системи превентивних та оперативних заходів, побудованих на основі наказу МВС України та МОН України від 18.08.2023 № 685/1013 «Про затвердження Порядку раннього попередження та евакуації учасників освітнього процесу в разі нападу або ризику нападу на заклад освіти», що визначає інституційні засади раннього виявлення загроз і термінового реагування на них в умовах освітнього процесу [113]. Цей спільний нормативний акт встановлює міжвідомчий механізм взаємодії Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та закладів освіти, спрямований на мінімізацію ризиків фізичного нападу або його загрози. Порядком деталізовано процедури створення в кожному закладі освіти команди реагування, відповідальної за оповіщення, евакуацію та надання домедичної допомоги, а також визначено повноваження поліції щодо обстеження укриттів, надання методичних рекомендацій із охорони та технічного оснащення, участі в тренуваннях і узгодженні паспорта безпеки закладу освіти. У контексті дозвільно-погоджувальної діяльності поліції ці положення ілюструють превентивно-координаційний характер її функцій: рекомендації за результатами обстежень і тренувань, хоча й не є формально обов'язковими, фактично впливають на готовність закладу до початку навчального року чи масових

заходів, забезпечуючи непрямий контроль за дотриманням стандартів безпеки. Такий підхід гармонійно доповнює інші механізми (аудит СОБ, функціонування класів безпеки), реалізуючи вимоги Концепції безпеки закладів освіти (схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р) та ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» щодо превентивного запобігання загрозам життю і здоров'ю дітей. У воєнний період це набуває особливого значення, оскільки узгодження паспортів безпеки та планів евакуації з поліцією стає умовою ефективного захисту учасників освітнього процесу від ризиків обстрілів чи інших надзвичайних ситуацій. Таким чином, зазначений порядок посилює роль поліції як координатора превентивних заходів, перетворюючи елементи узгодження на інструмент системного забезпечення захищеного освітнього середовища.

Організаційна структура вказаного вище механізму ґрунтується на принципі розподіленої відповідальності, що реалізується шляхом утворення спеціалізованих команд у межах кожної освітньої установи. До складу таких команд входять мінімум три фахівці, функціональні обов'язки яких охоплюють завдання з попереджувального інформування, забезпечення організованого виведення людей із зони ризику та координації взаємодії у випадку виникнення або загрози агресивних дій. Діяльність зазначених підрозділів регламентується уніфікованими процедурами, що забезпечує системність та передбачуваність реагування. Інтеграція правоохоронного компонента у систему безпеки навчальних закладів здійснюється через механізм персоналізованого прикріплення. Керівники територіальних органів Національної поліції України визначають конкретних службових осіб, відповідальних за взаємодію з окремими освітніми установами, та резервують необхідні сили для оперативного втручання. Реалізація поліцейських повноважень у цій сфері охоплює верифікацію готовності захисних об'єктів, контроль за дотриманням вимог безпеки, а також участь у навчально-тренувальних заходах із евакуації, що проводяться згідно з

планами, затвердженими адміністрацією закладів загальної середньої освіти.

Специфіка дозвільно-погоджувальної діяльності поліції в цій сфері виявляється передусім у механізмі оцінки (аудиту) безпеки закладів освіти. Офіцери СОБ здійснюють систематичний аналіз матеріально-технічної бази, пропускового режиму, планів евакуації, а також заходів протидії таким загрозам, як булінг, насильство чи надзвичайні ситуації. За підсумками перевірки складається акт із рекомендаціями щодо усунення виявлених недоліків [156]. Ці рекомендації, хоча й не мають формально обов'язкового характеру, рекомендується виконувати адміністрацією закладу, оскільки їх ігнорування може призвести до додаткового моніторингу, інформування органів місцевого самоврядування чи МОН України, а в окремих випадках – ускладнити нормальний перебіг освітнього процесу до виправлення ситуації. К. Бугайчук та К. Шеремет акцентують увагу на виразно превентивній спрямованості таких заходів, що дозволяє розглядати рекомендації СОБ як інструмент непрямого впливу на організацію безпеки без застосування класичних дозвільних процедур [8, с. 79–81].

Ще одним важливим аспектом є участь СОБ у координації внутрішніх документів закладу освіти, зокрема правил пропускового режиму та планів реагування на надзвичайні ситуації. Поліцейські беруть участь у розробці схем патрулювання території, контролю доступу сторонніх осіб і запобігання проникненню небезпечних предметів, що відображає партнерський підхід до взаємодії з адміністрацією шкіл [7, с. 3–8]. У період воєнного стану цей напрям набув особливої актуальності: перевірки укриттів, евакуаційних шляхів і загальної готовності до можливих обстрілів стали регулярною практикою перед початком навчального року чи проведенням масових заходів [150, с. 143–154]. Н. Лях звертає увагу на інтеграцію психологічних компонентів у цю роботу, зокрема на впровадження травма-орієнтованого підходу та координацію програм профілактики булінгу й кризового спілкування, що посилює превентивний ефект діяльності СОБ [57, с. 1095–1104].

У структурі превентивних функцій офіцерів служби освітньої безпеки поліції центральне місце посідає робота з мінімізації проявів булінгу. Правоохоронці здійснюють консультативний супровід при формуванні щорічних стратегічних документів профілактичного спрямування в освітніх установах, реалізують функції виконавців передбачених цими документами заходів, інтегруються до складу експертно-дорадчих комісій, які опрацьовують окремі випадки систематичного цькування, а також проводять правоосвітню діяльність серед здобувачів освіти щодо юридичної кваліфікації та санкцій за подібні правопорушення. Функціональний зміст цієї діяльності полягає в забезпеченні адекватного реагування на факти цькування та інформуванні потерпілих про механізми правового захисту і спектр доступних соціальних сервісів. Таким чином, поліція реалізує медіаторську роль між неповнолітньою особою та інституціями правового захисту, одночасно здійснюючи формування правової культури в освітньому середовищі [89].

Не менш значущим компонентом превентивної стратегії є запобігання девіантним соціальним практикам у середовищі дітей та підлітків, що охоплює протидію споживанню психоактивних субстанцій, алкоголевмісних продуктів, тютюнових виробів, а також превенцію залучення неповнолітніх до деструктивних субкультурних утворень і проявів ризикової поведінки. Правоохоронці організовують роз'яснювальні інтервенції, ініціюють інформаційно-просвітницькі активності для неповнолітніх та їхніх законних представників, спрямовані на усвідомлення потенційних загроз та юридичних імплікацій відповідних дій. Крім того, відомчі нормативні акти, що регламентують організацію роботи структурних підрозділів Національної поліції України з формування безпечного освітнього середовища, окремо акцентують на необхідності провадження діяльності з превенції суїцидальної поведінки та навмисної самодеструкції серед осіб, які не досягли повноліття [89].

Важливим проявом дозвільно-погоджувальної діяльності Національної

поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища є її участь у функціонуванні класів безпеки – спеціалізованих просторів для проведення просвітницьких і профілактичних заходів серед здобувачів освіти. Цей напрям регулюється Порядком взаємодії закладів освіти, територіальних органів та підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України з питань функціонування класів безпеки, затвердженим спільним наказом Міністерства освіти і науки України та Міністерства внутрішніх справ України від 20 листопада 2023 р. № 1436/940 [108]. Названим документом встановлено механізм міжвідомчої взаємодії, визначено класи безпеки як облаштовані простори (стаціонарні чи мобільні) в закладах освіти, підрозділах ДСНС України або Національної поліції України, призначені для популяризації знань у сфері цивільного захисту, правил пожежної та мінної безпеки, безпеки дорожнього руху, домедичної допомоги, а також профілактики правопорушень за участю дітей. Заняття в таких класах проводяться переважно педагогічними працівниками, однак до них обов'язково залучаються поліцейські (працівники територіальних органів та підрозділів Національної поліції України), що забезпечує інтеграцію превентивних заходів поліції в освітній процес. Особливу увагу зазначений порядок приділяє елементам узгодження та координації. Залучення поліцейських до планових занять чи заходів у класах безпеки закладів освіти здійснюється за ініціативою керівника закладу, який звертається до відповідних головних управлінь Національної поліції України в областях не пізніше 20 числа попереднього місяця. На основі отриманих заявок формується та узгоджується місячний план (графік) заходів, який доводиться до закладів освіти. Мобільні (пересувні) класи безпеки, обладнані Національною поліцією України, використовуються для виїзних занять, що проводяться за погодженим графіком і в присутності педагогічного працівника. Форми проведення адаптуються до віку дітей: ігрові – для дошкільнят і молодших школярів, лекційно-презентаційні чи ситуаційно-рольові – для старших [108].

У контексті дозвоільно-погоджувальної діяльності поліції цей порядок ілюструє превентивно-координаційний підхід: рекомендації та графіки заходів мають напівобов'язковий характер, оскільки їх узгодження є умовою залучення ресурсів Національної поліції України та інтеграції профілактичних програм в освітній процес. Така взаємодія посилює роль поліції як партнера закладів освіти в запобіганні правопорушенням, формуванні культури безпеки та мінімізації ризиків для дітей, особливо в умовах воєнного стану [7, с. 3–8]. Водночас документ підкреслює дотримання вимог безпеки та санітарних норм під час заходів, що узгоджується з загальними принципами превентивної функції Національної поліції України відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» [120].

Отже, дозвоільно-погоджувальна діяльність поліції в освітній сфері характеризується акцентом на рекомендаціях і безумовній координації, а не на формальних дозволах, що забезпечує гнучкий і оперативний контроль за безпекою дітей, що відрізняє її від традиційних дозвоільних механізмів в інших сферах (наприклад, обігу контрольованих субстанцій) і підкреслює превентивну, партнерську модель взаємодії з освітніми закладами.

Важливу роль у цій сфері відіграють також і підрозділи ювенальної превенції, які відповідно до інструкції з організації їхньої роботи (наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» [90]) спеціалізуються на захисті прав дітей, запобіганні бездоглядності, протидії булінгу та іншим негативним явищам у дитячому середовищі. Взаємодія СОБ і підрозділів ювенальної превенції формує єдину систему захисту освітнього простору: СОБ забезпечують практичну реалізацію заходів, тоді як ювенальні інспектори координують спеціалізовану профілактику та захист прав дитини [7, с. 3-8].

Підрозділи ювенальної превенції беруть участь у комісійних перевірках готовності дитячих закладів оздоровлення та відпочинку перед початком

сезону та кожної зміни. Комісія (з представниками поліції, ДСНС України, санепідслужби) перевіряє дотримання вимог безпеки, протипожежних норм, організацію пропускового режиму, відсутність загроз для дітей. За результатами складається акт приймання – без позитивного висновку поліції заклад не відкривається або не приймає дітей (практика регіональних розпоряджень обласних військових адміністрацій (далі – ОВА)), що є формою погодження, оскільки висновок поліції є обов'язковою умовою для функціонування табору (Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей»). Ювенальна поліція проводить обстеження житлово-побутових умов дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах або за зверненнями органів опіки. Складається акт обстеження та висновок щодо відповідності умов інтересам дитини, який використовується органами опіки, судами або службами у справах дітей для рішень про влаштування дитини, позбавлення батьківських прав тощо.

Підрозділи ювенальної превенції беруть участь у міжвідомчих комісіях із захисту прав дитини (при ОВА), де погоджують плани індивідуальної роботи з дітьми групи ризику, здійснюють перевірки реабілітаційних центрів для дітей, закладів з перебуванням дітей (практика рейдів і моніторингу), надають інформацію/висновки щодо кандидатів на роботу з дітьми (додатково до довідки про несудимість) у випадках ризику.

Загалом діяльність підрозділів ювенальної превенції має превентивний характер – це не видача формальних дозволів, а узгодження та погодження через перевірки, обстеження та висновки, що забезпечують безпеку дітей.

Таким чином, участь підрозділів Національної поліції України у цій сфері не пов'язана зі здійсненням класичної дозвільної діяльності у вузькому адміністративно-правовому розумінні. Аналіз положень Закону України «Про Національну поліцію», актів Кабінету Міністрів України та відомчих наказів МВС України, що регламентують діяльність підрозділів ювенальної превенції та служби освітньої безпеки, засвідчив відсутність у поліції повноважень щодо видачі дозвільних документів, які б надавали закладам

освіти право на провадження освітньої діяльності або експлуатацію об'єктів освітньої інфраструктури.

Адміністративна діяльність поліції у формуванні безпечного освітнього середовища має переважно погоджувальний і превентивний характер та реалізується через участь у міжвідомчій взаємодії із закладами освіти, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної адміністрації. Ключовими погоджувальними повноваженнями Національної поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища є: участь у розробленні та погодженні алгоритмів дій у разі надзвичайних ситуацій у закладах освіти; погодження організації пропускнуго режиму, маршрутів евакуації та заходів реагування на загрози; надання обов'язкових до врахування рекомендацій щодо усунення виявлених безпекових ризиків; участь у міжвідомчих комісіях і робочих групах з питань освітньої безпеки тощо.

Формування безпечного освітнього середовища доцільно розглядати як окремий напрям дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, у межах якого домінує погоджувальна складова, що принципово відрізняє його від класичних дозвільних процедур поліції у сферах обігу зброї, охоронної діяльності чи інших видів спеціального адміністративного регулювання. Удосконалення зазначеної діяльності вбачається шляхом посилення дозвільно-погоджувальних повноважень підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, зокрема:

а) запровадження обов'язкового узгодження з ними рішень органів опіки та піклування, служб у справах дітей щодо розміщення неповнолітніх у спеціальних установах, усиновлення чи встановлення опіки із визначенням строків та критеріїв погодження для превентивного захисту прав дитини;

б) розширення повноважень підрозділів ювенальної превенції щодо погодження програм корекційної та реабілітаційної роботи з дітьми-кривдниками чи постраждалими від домашнього насильства, включно з узгодженням індивідуальних планів профілактики та психокорекції;

в) розробки та впровадження стандартизованих протоколів міжвідомчого узгодження дій підрозділів ювенальної превенції із соціальними службами, освітніми закладами та судами в межах видачі заборонних чи обмежувальних приписів стосовно неповнолітніх;

г) імплементації на законодавчому рівні механізмів багатопрофільного узгодження (за моделлю спеціалізованих центрів для дітей, які постраждали від насильства), де підрозділи ювенальної превенції виконуватимуть координаційну роль у погодженні процедур опитувань, медичних оглядів та надання допомоги неповнолітнім.

2.5. Правове забезпечення здійснення погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері надання охоронних послуг

Сучасний етап розвитку правоохоронної системи України характеризується трансформацією функціонального призначення Національної поліції України, що зумовлена переходом від виключно карально-наглядової моделі до сервісно-орієнтованої діяльності, спрямованої на забезпечення публічної безпеки і порядку, охорону прав і свобод людини і громадянина та задоволення суспільно значущих потреб. Принципового значення набуває діяльність Національної поліції України у сфері надання охоронних послуг, яка поєднує реалізацію її органами та підрозділами публічно-владних повноважень із договірними засадами взаємодії з фізичними та юридичними особами.

У наукових джерелах охоронна діяльність розглядається як особливий різновид господарської діяльності, що має специфічний правовий та організаційний характер [140, с. 2]. Її відмінною рисою є підвищений рівень ризику, який виникає у процесі виконання охоронних функцій і може становити загрозу не лише для працівників охоронних структур, а й для третіх осіб. У зв'язку з цим здійснення охоронної діяльності потребує від

персоналу належного рівня фізичної, психологічної та професійно-технічної підготовки, що об'єктивно зумовлює необхідність постійного державного контролю у цій сфері. Такий контроль спрямований на забезпечення дотримання суб'єктами господарювання встановлених законодавством вимог, запобігання порушенням та захист публічних інтересів, зокрема щодо безпеки населення, належної якості послуг і допустимого рівня ризиків для навколишнього природного середовища [140, с. 2].

Охоронна діяльність трактується також як цілеспрямована діяльність, направлена на забезпечення захисту фізичних і юридичних осіб та належної охорони їхнього майна, яка здійснюється державними й недержавними суб'єктами за умови отримання відповідної ліцензії та державної реєстрації на території України. Стабільне функціонування цієї сфери забезпечується через систему ліцензування, контроль за дотриманням ліцензійних умов суб'єктами надання охоронних послуг, застосування адміністративних санкцій у разі їх порушення, організацію професійної підготовки персоналу охоронних структур незалежно від форми власності, а також нагляд за правомірністю використання фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї [66, с. 185–186].

Водночас охоронна діяльність розглядається як різновид господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами підприємництва з метою охорони майна та забезпечення особистої безпеки громадян на підставі ліцензії, виданої уповноваженим державним органом, і регулюється нормами чинного законодавства. Забезпечення контролю за відповідністю охоронних структур установленим ліцензійним вимогам розглядається як необхідна умова ефективного правового регулювання, що спрямована не лише на захист майнових і немайнових прав замовника охоронних послуг, а й на гарантування безпеки самих суб'єктів охоронної діяльності [46, с. 58–59].

Водночас охоронна діяльність характеризується як різновид підприємницької діяльності, що за своїм суб'єктним складом і змістом ґрунтується на цивільно-правових зобов'язальних відносинах. Такі

правовідносини виникають на підставі укладення договорів про надання охоронних послуг і регулюються сукупністю нормативно-правових актів, а також спеціальними державними ліцензіями, які надають право на здійснення охорони об'єктів різних форм власності [175, с. 122]. Аналіз чинного законодавства у сфері надання охоронних послуг свідчить про те, що відповідна діяльність не поширюється на окремі категорії особливо важливих об'єктів, а також не визначає залежність ліцензійних умов провадження охоронної діяльності від форми власності суб'єкта підприємництва [175, с. 122–125]. Відповідно, предмет охоронної діяльності традиційно розглядається як сукупність взаємопов'язаних елементів, до яких відносять ліцензування охоронної діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов суб'єктами господарювання; застосування до охоронних структур заходів адміністративного впливу; організація професійної підготовки та навчання персоналу охоронних структур незалежно від форми власності; контроль за використанням фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї, а також участь у перевірці законності їх застосування [32, с. 7].

Законодавство також визначає основні види охоронних послуг, до яких належать охорона майна громадян, охорона майна юридичних осіб та охорона фізичних осіб [125]. Реалізація охоронної діяльності передбачає застосування комплексу організаційних і технічних заходів, зокрема використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування та службових собак, здійснення контролю за станом майнової безпеки об'єктів охорони, запобігання загрозам особистій безпеці осіб, що перебувають під охороною, а також реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні посягання на об'єкти охорони [125].

Згідно з положеннями ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» до кола повноважень, що реалізуються підрозділами поліції охорони, належить здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законодавством і підзаконними нормативно-правовими актами, а також участь у заходах державної охорони

відповідно до встановленої компетенції. Крім того, зазначеною нормою передбачено можливість надання поліцією охорони послуг із забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах. Водночас у Положенні про Національну поліцію відповідні повноваження сформульовано у більш розширеному вигляді. Зокрема, підкреслюється, що Національна поліція України не лише здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів приватної і комунальної власності, а й реалізує технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами [72].

Місце поліції охорони в системі правоохоронних органів України визначається покладеними на неї завданнями, відповідно до яких вона являє собою відомство з особливим адміністративно-правовим статусом, яке входить до структури Національної поліції України та діяльність якого направлена на реалізацію загальних і спеціальних повноважень у галузі охорони матеріальних та фізичних об'єктів. Іншими словами, поліція охорони – це фактично «орган в органі», який також має правоохоронні функції, але виконує їх у межах власної досить вузької компетенції [168, с. 6]. Такий підхід свідчить про комплексний характер охоронної діяльності поліції, яка поєднує організаційні, технічні та правові інструменти забезпечення безпеки. Практична реалізація зазначених повноважень охоплює надання охоронних послуг щодо широкого кола об'єктів. До них належать, зокрема, об'єкти, які підлягають обов'язковій охороні підрозділами поліції охорони на підставі договорів; об'єкти підвищеної небезпеки підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави; об'єкти державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких відповідно до законодавства здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах. Окрему категорію становлять об'єкти державної охорони, безпека яких забезпечується Національною поліцією України у взаємодії з іншими органами державної

влади та Управлінням державної охорони України, зокрема Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та Верховним Судом. Крім того, поліція охорони здійснює охорону фізичних осіб і об'єктів права приватної та комунальної власності, що додатково підкреслює багатогранність її функціонального призначення у системі забезпечення публічної та приватної безпеки [35, с. 89–90].

В умовах запровадження правового режиму воєнного стану істотних змін зазнають зміст і межі повноважень, компетенція, права та обов'язки, а також процедурні механізми діяльності більшості органів державної влади. Національна поліція України у цьому аспекті не становить винятку, оскільки нормативно-правові акти, що визначають правові засади її функціонування, були суттєво оновлені з урахуванням потреб оборони держави, забезпечення публічної безпеки та правопорядку в умовах збройної агресії. Внесені зміни спрямовані на адаптацію діяльності поліції до особливого правового режиму та розширення інструментарію реалізації її повноважень, у тому числі у сфері дозвільно-погоджувальної діяльності, пов'язаної з наданням охоронних послуг [68, с. 3]. За таких умов взаємодія Національної поліції України з суб'єктами господарювання набуває системного та взаємозумовленого характеру. Реалізуючи покладені на неї законом функції, поліція забезпечує охорону життя і здоров'я працівників та інших осіб, захист рухомого й нерухомого майна різних форм власності, вантажів під час їх перевезення, а також об'єктів права державної власності. Водночас суб'єкти господарювання, діючи в межах дозвільно-погоджувальних процедур, встановлених законодавством, отримують додаткові гарантії безпечного здійснення підприємницької діяльності, що сприяє відновленню господарських процесів в умовах воєнного стану. Такий правовий механізм взаємодії забезпечує зниження рівня державного втручання економічного характеру, водночас посилюючи роль Національної поліції України у сфері надання охоронних послуг [163, с. 9]. Здійснюється така діяльність відповідно до положень Цивільного кодексу України, зокрема статей 627 та

628 [], відповідно до яких сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог законодавства, звичаїв ділового обороту, принципів розумності та справедливості. Зміст договору становлять умови, визначені на розсуд сторін і погоджені ними, а також умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства. Такий підхід підтверджує можливість установлення спеціальних правил участі окремих суб'єктів у договірних правовідносинах, зокрема органів Національної поліції України, шляхом закріплення відповідних приписів у спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах.

Однією з найбільш поширених форм договірних відносин за участю органів Національної поліції України є договір про надання охоронних послуг. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про охоронну діяльність» надання охоронних послуг здійснюється суб'єктом охоронної діяльності на підставі письмового договору, укладеного із замовником згідно з вимогами законодавства [125]. Названий закон став базовим нормативно-правовим актом, який закріпив правові засади провадження господарської діяльності у сфері надання охоронних послуг, спрямованих на захист майна та безпеку громадян. У зазначеному документі було вперше на законодавчому рівні систематизовано основні понятійні категорії охоронної діяльності, зокрема визначено зміст таких понять, як «охоронна діяльність», «об'єкт охорони», «суб'єкт охоронної діяльності», «охорона майна фізичної особи», «персонал охорони», «фахівець з організації заходів охорони» та ін. [125]. Прийняття цього нормативного акта загалом розцінюється як важливий крок у напрямі формування визначеного ринку охоронних послуг.

Водночас у науковій літературі та правозастосовній практиці неодноразово зверталася увага на наявність у зазначеному законі істотних суперечностей і прогалин. Передусім ці зауваження стосувалися недостатньо чіткого та фрагментарного врегулювання системи державного контролю за здійсненням охоронної діяльності, що ускладнювало розуміння її сутності,

принципів і механізмів реалізації. Однією з найбільш дискусійних проблем, яка протягом тривалого часу залишається предметом наукового аналізу, є поєднання в межах сфери управління Міністерства внутрішніх справ України функцій надання охоронних послуг і функцій контролю за діяльністю суб'єктів охоронної діяльності. Зокрема, поліція охорони Національної поліції України як структура, що входить до сфери управління МВС України, безпосередньо надає охоронні послуги, тоді як саме МВС України виступає центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на ліцензування та контроль у цій сфері.

Особливу увагу в цьому контексті привертає той факт, що поліція охорони протягом десятиліть залишається єдиною охоронною структурою в Україні, працівники якої на законних підставах наділені правом здійснювати озброєну охорону та застосовувати владні повноваження щодо правопорушників. Такий правовий статус зумовлює специфічне становище поліції охорони на ринку надання охоронних послуг і суттєво впливає на конкурентне середовище у цій сфері.

Попри те, що поліція охорони наділена широким колом повноважень щодо здійснення охорони об'єктів державної власності, участі у державній охороні, а також реалізації на договірних засадах охорони фізичних осіб і об'єктів приватної та комунальної власності [153, с. 134], діяльність відповідних підрозділів та їх посадових осіб не обмежується виключно наданням охоронних послуг. Вони також реалізують дозвільно-погоджувальні функції, що зумовлює необхідність комплексного наукового аналізу правової природи та меж реалізації таких повноважень у системі публічного адміністрування, адже під час укладання відповідних договорів поліція охорони застосовує не лише загальні положення цивільного та господарського законодавства, а й спеціальні нормативні приписи, закріплені у відомчих актах, які деталізують порядок і особливості таких правовідносин.

Так, Порядок забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ

України від 14 грудня 2022 р. № 816, визначає організаційно-правовий механізм надання охоронних послуг щодо об'єктів державної форми власності та об'єктів у сферах державного регулювання, які підлягають обов'язковій охороні органами поліції охорони [96]. Водночас Методика формування ціни на послуги, що надаються органами поліції охорони, затверджена спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства економіки України від 19 червня 2024 р. № 425/15051, встановлює економічні засади ціноутворення у сфері надання охоронних послуг.

Незважаючи на те, що Закон України «Про Національну поліцію» безпосередньо не містить норм, які прямо регламентують договірну діяльність органів поліції, положення ст. 105 цього закону, що стосується фінансування та матеріально-технічного забезпечення поліції, створюють правові передумови для здійснення такої діяльності, у тому числі на договірних засадах [120]. Додаткове нормативне закріплення відповідних повноважень міститься у Положенні про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877, згідно з яким Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб, об'єктів права приватної та комунальної власності, реалізує технічні заходи охоронного призначення, а також забезпечує охорону об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України [72].

Окреме місце у системі відомчого нормативного регулювання займає наказ Державної поліції охорони від 6 жовтня 2021 р. № 100 «Про затвердження примірних договорів», яким встановлено єдині підходи до укладання договорів про надання послуг з фізичної охорони та запроваджено контрольні механізми дотримання встановлених процедур, у тому числі на етапі підготовки та підписання договорів, а також під час проведення тендерних закупівель і укладання договорів субпідряду між органами

(установами) поліції охорони [37; 74].

Окремо слід згадати й про Порядок видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469 [109], згідно з яким із метою встановлення відповідності об'єктів або приміщень вимогам, визначеним Міністерством внутрішніх справ України, передбачено проведення їх спеціального обстеження. Таке обстеження здійснюється уповноваженими працівниками структурного підрозділу з питань протидії наркозлочинності відповідного територіального органу Національної поліції України спільно з представниками органів поліції охорони в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі, областях та місті Києві. Зазначена процедура спрямована на забезпечення належного рівня безпеки та контролю у сфері діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Названим порядком встановлено, що обстеження об'єктів або приміщень проводиться у строк, який не перевищує трьох робочих днів з моменту подання юридичною особою або адміністратором центру надання адміністративних послуг до структурного підрозділу з питань боротьби з наркозлочинністю територіального органу Національної поліції України заяви та комплекту документів, передбачених відповідними пунктами цього порядку. Обов'язковою умовою проведення обстеження є участь представників юридичної особи, що забезпечує дотримання принципів прозорості та процесуальної визначеності адміністративної процедури. За результатами здійсненого обстеження складаються відповідні акти за формами, затвердженими Міністерством внутрішніх справ України за погодженням із Міністерством охорони здоров'я України. В актах фіксується висновок про можливість або неможливість використання конкретних об'єктів чи приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Такі акти оформлюються у

двох примірниках, підписуються працівниками структурного підрозділу з питань протидії наркозлочинності територіального органу Національної поліції України та органу поліції охорони, а також юридичною особою або її уповноваженим представником і засвідчуються печаткою відповідного територіального органу Національної поліції України [109].

Реалізація охоронних функцій Національної поліції України здійснюється з дотриманням установленого порядку, що передбачає проведення дозвільних і погоджувальних процедур щодо конкретних об'єктів та приміщень. Насамперед дозвільна діяльність Національної поліції України у сфері охоронних послуг пов'язана з визначенням кола об'єктів, які підлягають обов'язковій або договірній охороні підрозділами поліції охорони. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 975 затверджено категорії об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, охорона яких здійснюється органами поліції охорони на договірних засадах [96]. Належність конкретного об'єкта до визначеної категорії є первинною юридичною підставою для ініціювання дозвільно-погоджувальної процедури та подальшого укладення договору про надання охоронних послуг.

Процедура видачі дозвільних документів щодо охорони об'єкта передбачає звернення замовника (державного органу, підприємства, установи чи організації) до відповідного територіального органу поліції охорони з обґрунтованою заявою. До заяви додається пакет документів, що підтверджує правовий статус об'єкта, форму власності, його функціональне призначення, а також відповідність критеріям, визначеним нормативно-правовими актами. На цьому етапі Національна поліція України реалізує перевірочні та аналітичні повноваження, спрямовані на встановлення правових і фактичних підстав для надання охоронних послуг. Важливим елементом дозвільного механізму є оцінка рівня небезпеки об'єкта та необхідності залучення саме підрозділів поліції охорони. Така оцінка здійснюється з урахуванням стратегічного значення об'єкта для економіки та

безпеки держави, його належності до об'єктів критичної інфраструктури, наявності підвищених ризиків заподіяння шкоди публічним або приватним інтересам, а також умов воєнного стану чи інших особливих правових режимів. У разі позитивного висновку відповідний орган поліції погоджує можливість охорони об'єкта та переходить до договірної стадії правовідносин. Наступним етапом дозвільно-погоджувальної діяльності є визначення умов охорони та формування договірних зобов'язань. При цьому Національна поліція України керується затвердженим Міністерством внутрішніх справ України Порядком забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах, а також Методикою формування ціни на охоронні послуги. Дозвільне рішення фактично трансформується у правову можливість укладення договору, який закріплює обсяг охоронних заходів, режим охорони, відповідальність сторін та фінансові умови надання послуг. Окрему специфіку має порядок погодження охорони об'єктів критичної інфраструктури, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 975 «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах», такі об'єкти охороняються органами поліції охорони на підставі договорів, укладених із операторами критичної інфраструктури, за умови включення об'єкта до відповідного реєстру. У цьому випадку дозвільна процедура тісно пов'язана з міжвідомчою взаємодією та обміном інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури [96].

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що підрозділи поліції охорони наділені як дозвільними, так і погоджувальними повноваженнями, однак дозвільні мають похідний, техніко-організаційний характер і реалізуються виключно в межах договірних охоронних правовідносин. Домінуючою є погоджувальна складова, що виявляється в узгодженні технічних, організаційних і процедурних умов надання

охоронних послуг, фіксації взаємної згоди сторін та відсутності одностороннього владного адміністративного впливу, притаманного класичній дозвільній поліцейській діяльності.

Сутність та зміст погоджувальних повноважень поліції охорони реалізуються у напрямках погодження: 1) можливості прийняття приміщення під охорону шляхом розгляду та оцінки заяви замовника послуг з урахуванням правових підстав володіння приміщенням та його фактичних характеристик; 2) технічних умов охорони приміщення за результатами первинного обстеження; 3) переліку та параметрів засобів охоронного призначення, зокрема комплексу тривожної сигналізації, схеми блокування приміщення, типів і кількості сповіщувачів, режимів їх роботи та варіантів спрощення схеми блокування за згодою замовника; 4) рекомендацій щодо технічної укріпленості та оснащення приміщення; 5) умов реагування на спрацювання сигналізації, включаючи порядок інформування замовника або його довірених осіб, алгоритм дій нарядів реагування та можливість перезакриття приміщення у разі неможливості негайного прибуття власника; 6) умов зберігання та використання дублікатів ключів, що є необхідною передумовою укладення договору на охорону, а також визначення кола осіб, які можуть брати участь у процедурах перезакриття приміщення; 7) порядку тимчасової видачі ключів, їх заміни або доповнення; 8) змін умов охорони в процесі експлуатації; 9) припинення охоронних відносин.

Висновки до розділу 2

Здійснена характеристика напрямів реалізації дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України дозволила сформулювати такі висновки:

1. Встановлено співвідношення дозвільно-погоджувальних функцій із контрольно-наглядовою діяльністю Національної поліції України, яке

виявляється у поєднанні попереднього допуску до участі у дорожньому русі з подальшим контролем за дотриманням установлених умов та обмежень. Охарактеризовано особливості суб'єктного складу дозвільно-погоджувальних правовідносин, що включає Національну поліцію як спеціального суб'єкта публічної адміністрації, а також перевізників, власників транспортних засобів, водіїв і суб'єктів господарювання як адресатів дозвільних рішень. Розкрито форми реалізації дозвільно-погоджувальних повноважень Національної поліції України, як-от дозволи, погодження та висновки, що мають індивідуально-правовий, адресний та обов'язковий характер.

2. Встановлено, що адміністративно-правовий зміст діяльності підрозділів Національної поліції України щодо контролю за обігом зброї охоплює систему взаємопов'язаних адміністративних процедур, що реалізуються в її основних напрямках, до яких належать: оформлення та видача дозволів, ведення облікової та реєстраційної документації, організація і проведення планових та позапланових перевірок об'єктів дозвільної системи, профілактика порушень, прийом громадян, розгляд заяв і скарг, взаємодія з іншими службами Національної поліції України, державними органами та громадськими об'єднаннями, аналіз стану роботи закріплених суб'єктів та підготовка звітності.

3. З'ясовано сутність та зміст погоджувальних повноважень поліції охорони, що реалізуються у напрямках погодження: 1) можливості прийняття приміщення під охорону шляхом розгляду та оцінки заяви замовника послуг з урахуванням правових підстав володіння приміщенням та його фактичних характеристик; 2) технічних умов охорони приміщення за результатами первинного обстеження; 3) переліку та параметрів засобів охоронного призначення, зокрема комплексу тривожної сигналізації, схеми блокування приміщення, типів і кількості сповіщувачів, режимів їх роботи та варіантів спрощення схеми блокування за згодою замовника; 4) рекомендацій щодо технічної укріпленості та оснащення приміщення; 5) умов реагування на

спрацювання сигналізації, включаючи порядок інформування замовника або його довірених осіб, алгоритм дій нарядів реагування та можливість перезакриття приміщення у разі неможливості негайного прибуття власника; б) умов зберігання та використання дублікатів ключів, що є необхідною передумовою укладення договору на охорону, а також визначення кола осіб, які можуть брати участь у процедурах перезакриття приміщення; 7) порядку тимчасової видачі ключів, їх заміни або доповнення; 8) змін умов охорони в процесі експлуатації; 9) припинення охоронних відносин.

4. Визначено, що адміністративна діяльність поліції у формуванні безпечного освітнього середовища має переважно погоджувальний і превентивний характер та реалізується через участь у міжвідомчій взаємодії із закладами освіти, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної адміністрації. З'ясовано, що ключовими погоджувальними повноваженнями Національної поліції України у формуванні безпечного освітнього середовища є: участь у розробленні та погодженні алгоритмів дій у разі надзвичайних ситуацій у закладах освіти; погодження організації пропускового режиму, маршрутів евакуації та заходів реагування на загрози; надання обов'язкових до врахування рекомендацій щодо усунення виявлених безпекових ризиків; участь у міжвідомчих комісіях і робочих групах з питань освітньої безпеки тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у розробленні на підставі аналізу чинного законодавства та практики його застосування концептуального підходу до вдосконалення адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України та формулюванні на цій основі обґрунтованих пропозицій щодо підвищення її ефективності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Запропоновано розуміння дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України як самостійного виду адміністративної діяльності поліції з виразно змішаною публічно-правовою природою, в якій органічно поєднуються владно-розпорядчі (правозастосовні) й консенсуально-погоджувальні (правозабезпечувальні) елементи, що зумовлює їхню превентивну спрямованість, добровільний характер ініціативи з боку громадян та юридичних осіб, особливий адміністративно-процесуальний режим і специфічні правові наслідки відмови у видачі дозволу чи погодженні – настання заборони на відповідну діяльність без безпосереднього примусу;

2. Сформульовано поняття та виокремлено ключові ознаки дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції України, як-от: 1) самостійність як окремого виду адміністративної діяльності поліції; 2) превентивна спрямованість на попередження загроз публічній безпеці і порядку; 3) провадження процедури виключно за зверненням (заявою) фізичних та юридичних осіб; 4) дуалістична правова природа, що поєднує владно-розпорядчий та консенсуально-погоджувальний елементи; 5) особливий адміністративно-правовий режим, відмінний від режимів ліцензування, реєстрації або надання адміністративних послуг; 6) специфічні

правові наслідки відмови у видачі дозволу чи наданні погодження, що полягає в автоматичній забороні відповідної діяльності або використання предметів без застосування безпосереднього адміністративного примусу; 7) реалізація позитивного зобов'язання держави щодо активного забезпечення публічної безпеки та порядку.

3. Нормативні засади реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України становлять багаторівневу систему правових актів, яка визначає зміст, межі та процедури адміністративної діяльності поліції в окремих сферах підвищеного ризику. З огляду на системність та різноманітність нормативно-правові акти в цій сфері класифіковано та охарактеризовано за: 1) юридичною силою; 2) джерелом формування правових норм; 3) функціональним призначенням; 4) ступенем деталізації регулювання; 5) предметною сферою регламентації дозвільної діяльності; 6) суб'єктами реалізації та забезпечення дозвільно-погоджувальних процедур.

4. Здійснено науковий аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та акцентовано на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині: 1) запровадження періодичного перегляду дозволів на володіння зброєю згідно з вимогою Директиви (ЄС) 2017/853; 2) запровадження обов'язкової державної ліцензійної системи для всіх категорій охоронців та приватних охоронних компаній зі встановленням мінімальних стандартів підготовки, за зразком системи SIA у Великій Британії та ліцензування через CNAPS у Франції; 3) встановлення строковості ліцензій із вимогою обов'язкового оновлення кваліфікації перед їх продовженням за моделлю Великої Британії, де ліцензії SIA на охоронну діяльність видаються на обмежений строк (зазвичай 3 роки) та потребують повторного проходження навчання і процедури переоформлення; 4) створення уніфікованої електронної системи реєстрації та відстеження обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів за всіма ланками постачання (від

виробника до кінцевого споживача), що кореспондує Регламенту (ЄС) № 273/2004 та Регламенту (ЄС) № 111/2005, які встановлюють спільні правила моніторингу торгівлі такими засобами всередині ЄС та у зовнішній торгівлі для запобігання їх незаконному обігу; 5) запровадження ризик-орієнтованого підходу до перевірок суб'єктів, що працюють зі психотропними речовинами та прекурсорами, із концентрацією контролю на операціях підвищеного ризику та взаємодією з міжнародними інформаційними системами (зокрема, базою даних Міжнародного комітету з контролю за наркотиками), як це рекомендується у керівних документах UNODC.

5. З'ясовано характерні ознаки дозвольно-погоджувальної діяльності Національної поліції України у сфері безпеки дорожнього руху, а саме: 1) спрямованість на запобігання небезпечним ситуаціям у дорожньому русі; 2) поєднання правових вимог і технічних параметрів дорожнього руху; 3) взаємозв'язок із розвитком і станом дорожньої інфраструктури; 4) обов'язковість і адресність рішень щодо участі у дорожньому русі конкретних суб'єктів (перевізників, водіїв, власників транспортних засобів та інших осіб); 5) охоплення всіх ключових елементів системи дорожньої безпеки.

6. Встановлено, що адміністративно-правовий зміст діяльності підрозділів Національної поліції України з контролю за обігом зброї охоплює систему взаємопов'язаних адміністративних процедур, що реалізуються в її основних напрямках, до яких належать: оформлення та видача дозволів, ведення облікової та реєстраційної документації, організація і проведення планових та позапланових перевірок об'єктів дозвольної системи, профілактика порушень, прийом громадян, розгляд заяв і скарг, взаємодія з іншими службами Національної поліції України, державними органами та громадськими об'єднаннями, аналіз стану роботи закріплених суб'єктів та підготовка звітності.

7. Дозвольно-погоджувальна діяльність Національної поліції України у

сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів характеризується поєднанням дозвільних, погоджувальних та контрольно-наглядових елементів, що зумовлене необхідністю забезпечення спеціального адміністративно-правового режиму їх обігу. Встановлено, що реалізація дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів має яскраво виражений превентивний характер і спрямована на недопущення зловживань із боку суб'єктів господарювання та посадових осіб, пов'язаних із порушенням установлених умов зберігання, використання і обліку відповідних речовин, а також на запобігання їх витоку в незаконний обіг.

8. Встановлено, що підрозділи поліції охорони наділені як дозвільними, так і погоджувальними повноваженнями, однак дозвільні мають похідний, техніко-організаційний характер і реалізуються виключно в межах договірних охоронних правовідносин. З'ясовано сутність та зміст погоджувальних повноважень поліції охорони, що реалізуються у напрямках погодження: 1) можливості прийняття приміщення під охорону шляхом розгляду та оцінки заяви замовника послуг із урахуванням правових підстав володіння приміщенням та його фактичних характеристик; 2) технічних умов охорони приміщення за результатами первинного обстеження; 3) переліку та параметрів засобів охоронного призначення, зокрема комплексу тривожної сигналізації, схеми блокування приміщення, типів і кількості сповіщувачів, режимів їхньої роботи та варіантів спрощення схеми блокування за згодою замовника; 4) рекомендацій щодо технічної укріпленості та оснащення приміщення; 5) умов реагування на спрацювання сигналізації, включно з порядком інформування замовника або його довірених осіб, алгоритмом дій нарядів реагування та можливістю перезакриття приміщення у разі неможливості негайного прибуття власника; 6) умов зберігання та використання дублікатів ключів, що є необхідною передумовою укладення договору на охорону, а також визначення кола осіб, які можуть брати участь у процедурах перезакриття приміщення; 7) порядку тимчасової видачі

ключів, їх заміни або доповнення; 8) змін умов охорони в процесі експлуатації; 9) припинення охоронних відносин.

9. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства та практики його реалізації у сфері здійснення Національною поліцією України дозвільно-погоджувальної діяльності, в тому числі шляхом:

- внесення змін і доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» та Положення про Національну поліцію щодо нормативного закріплення дозвільно-погоджувальних повноважень поліції у сфері обігу зброї, спеціальних засобів самооборони, боєприпасів, вибухових матеріалів, а також використання об'єктів і приміщень, призначених для діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- доповнення Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» новою статтею 21-1 «Дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів»;

- доповнення Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» новим пунктом 5 такого змісту: «Дозвіл на використання об'єктів і приміщень для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів – Національна поліція України»;

- посилення дозвільно-погоджувальних повноважень підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, зокрема: а) запровадження обов'язкового узгодження з ними рішень органів опіки та піклування, служб у справах дітей щодо розміщення неповнолітніх у спеціальних установах, усиновлення чи встановлення опіки із визначенням строків та критеріїв погодження для превентивного захисту прав дитини; б) розширення повноважень підрозділів ювенальної превенції щодо погодження програм корекційної та реабілітаційної роботи з дітьми-кривдниками чи постраждалими від домашнього насильства, включно з

узгодженням індивідуальних планів профілактики та психокорекції; в) розробки та впровадження стандартизованих протоколів міжвідомчого узгодження дій підрозділів ювенальної превенції із соціальними службами, освітніми закладами та судами в межах видачі заборонних чи обмежувальних приписів стосовно неповнолітніх; г) імплементації на законодавчому рівні механізмів багатoproфільного узгодження (за моделлю спеціалізованих центрів для дітей, які постраждали від насильства), де підрозділи ювенальної превенції виконуватимуть координаційну роль у погодженні процедур опитувань, медичних оглядів та надання допомоги неповнолітнім.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
2. Адміністративні послуги ДМС та МВС. Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : наук.-практ. видання / під заг. ред. Ю. Л. Белоусова, В. К. Батчаєва. Київ : Асоціація УМДПЛ, 2013. 92 с.
3. Арістова І. В. Сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні. *Форум права*. 2010. № 4. С.10–15. URL : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10aivcvu.pdf> 997.
4. Бабенко А. . Адміністративно-правові та кримінологічні заходи у роботі поліції із запобігання незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73). № 3. С. 200–204.
5. Бахчев К. В. Особливості діяльності підрозділів дозвільної системи в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 28–33.
6. Безега В. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки і оборони : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 311 с.
7. Берендєєва А. І. Напрями роботи служби освітньої безпеки Національної поліції України у сфері захисту прав дітей. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2025. № 3 (15). С. 3–8.
8. Бугайчук К. Л., Шеремет К. Ю. Правовий статус служби освітньої безпеки Національної поліції України. *Право і безпека*. 2025. № 1 (96). С. 78–89.
9. Будь О. А. Об'єкти і суб'єкти реєстраційних та дозвільно-ліцензійних процедур у діяльності Національної поліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 3 (98). С. 103–114.

10. В Україні запрацював Єдиний реєстр зброї. *Укрінформ*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3726601-v-ukraini-zapracuvav-edinij-reestr-zbroi.html>.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 слів / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

12. Вовок О. О. Теоретико-правовий погляд на принципи забезпечення національної безпеки. *Наше право*. 2013. № 9. С. 13–19. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_9_4.

13. Воронюк Н. Поняття та структура безпеки дорожнього руху. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 254–260. URL : http://yurvisnyk.in.ua/v5_2022/28.pdf.

14. Гуржій Т. О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : монографія. Кіровоград : Тимченко, 2010. 440 с.

15. Даниленко В. П. Дозвільно-погоджувальні функції Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: зміст та особливості реалізації. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 322–326.

16. Даниленко В. П. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та шляхи його запозичення для України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 6 (74). С. 303–307.

17. Даниленко В. П. Нормативні засади реалізації Національною поліцією дозвільно-погоджувальних функцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 2 (342). С. 63–67.

18. Даниленко В. П. Поняття та види дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 1 (341). С. 123–128.

19. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від

01 жовтня 2025 р. № 1226. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-%D0%BF#n38>.

20. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF/ed20151125#Text>.

21. Джафарова Е. В. Правове регулювання дозвільної діяльності в Україні та шляхи її удосконалення. *Leges si Viata*. 2014. № 2/3 (266). С. 10–13.

22. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 572 с.

23. Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 80–84. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_4_18.

24. Джафарова О. В. Проблемні питання правозастосування в дозвільній діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2 (65). С. 123–130.

25. Джафарова О. В. Процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. № 18. Т. 1. С. 50–53.

26. Дзюбенко О. Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 18–21. URL : https://lsej.org.ua/1_2018/5.pdf.

27. Діденко С. В. Адміністративно-правовий статус Національної поліції у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 88–92.

28. Діденко С.В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та

застосування зброї в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 443 с.

29. Діяльність Національної поліції у сфері дозвільної системи : навч. посібник. Кропивницький ; Харків : ДонДУВС ; Факт, 2024. 221 с.

30. Діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції щодо запобігання правопорушенням у сфері обігу вогнепальної зброї : навч.-практ. посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. 112 с.

31. Вітвіцький С. С., Захарченко А. М., Бобкова А. Г., Алфьоров С. М. Дозвільно-погоджувальні функції підрозділів Національної поліції у сфері господарювання : наук.-практ. рекомендації. Київ : ВД «Дакор», 2021. 54 с.

32. Єщук О. М. Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 16 с.

33. Жванко Ю. П. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України у сфері дозвільної системи в умовах особливих правових режимів : 12.00.07. Київ, 2019. 248 с.

34. Жванко Ю. П. Становлення та розвиток дозвільної системи у сфері обігу зброї в Україні. *Наука і правоохорона*. 2019. № 1. С. 58–64.

35. Завальний М. В. Поліція охорони як суб'єкт надання охоронних послуг. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття : тези доп. учасників ІІІ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19 черв. 2020 р.)*. Харків : НДІ ППСН, 2020. С. 89–91.

36. Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

37. Звіт за друге півріччя 2022 року. Національна поліція України. Заходи з реалізації засад загальної відомчої політики, виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми. *Портал доброчесності*. URL : <https://antycorportal.nazk.gov.ua/uploads/uo/40108578/report-227/naspr-report-227.pdf>.

38. Звоненко О. О. Кримінальна відповідальність за порушення правил,

норм і стандартів, що стосуються забезпечення дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2018. 233 с.

39. Івченко А. Тлумачний словник української мови. Харків : «Фоліо», 2002. 543 с.

40. Іщенко І. В. Завдання Національної поліції України як суб'єкта реалізації превентивної функції держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 118-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2021_4_12.

41. Іщенко І. В. Превентивна діяльність Національної поліції України у сфері забезпечення дозвільної системи: питання сьогодення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 240–244. URL : http://www.lsej.org.ua/7_2022/55.pdf.

42. Іщенко І. І. Заходи спрямовані на посилення превентивної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення дозвільної системи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 753–756. URL : https://lsej.org.ua/2_2024/190.pdf.

43. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 196 с.

44. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар. Київ : Прецедент : Істина, 2009. 823 с.

45. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

46. Колісниченко В. В., Соколов О. А. Адміністративно-правові засади ліцензування охоронної діяльності МВС України. *Право і безпека*. 2020. № 3 (78). С. 58–63.

47. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. Київ, 1998. 36 с.

48. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ :

Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

49. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. 216 с.

50. Комзюк А. Т., Гуменюк В. А. Організація контролю органів внутрішніх справ за об'єктами дозвільної системи. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку : короткі тези доп. та наук. повідомл. республ. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 9-11 лист. 1995 р.). Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1995. С. 143–145.

51. Конституція України від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

52. Концепція безпеки закладів освіти : розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 квітня 2023 р. № 301-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2023-%D1%80#Text>.

53. Коропатов О. М., Тригуб С. М. Методи діяльності Національної поліції України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 29. С. 252–257.

54. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

55. Кузик В. В. Підрозділи протидії наркозлочинності Національної поліції України як суб'єкти запобігання злочинності. *Юридична наука*. 2020. № 5 (107). Т. 2. С. 22–30.

56. Легалізація вогнепальної зброї: міжнародний досвід. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL : <https://parlament.org.ua/2023/03/21/strong-legalizatsiya-vognepalnoyi-zbroyi-mizhnarodnij-dosvid-strong/>.

57. Лях Н. В. Інноваційні методики та сучасні практики в діяльності поліції щодо формування безпечного освітнього середовища для дітей. *Журнал «Наукові інновації та передові технології»* (Серія «Управління та адміністрування», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія»,

Серія «Педагогіка»). 2025. № 8 (48). С. 1095–1104.

58. Макарчук В. В. Дозвільні процедури Національної поліції України під час реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2022. № 2 (4). С. 87–91.

59. Мартиновський В. В. Принципи діяльності органів дозвільної системи. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 114. С. 118–125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2011_114_15.

60. Мартиновський В. В. Дозвільна система як комплексний адміністративно-правовий режим. *Адміністративне право*. 2014. № 3. С. 5–10.

61. Мартиновський В. В. Дозвільна система як одна з форм реалізації виконавчої влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 113–117.

62. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 20 с.

63. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

64. Методичні рекомендації щодо удосконалення організаційних і правових основ для посилення боротьби з наркозлочинністю : наук.-метод. рекомендації / Шатрава С. О., Джафорова О. В., Галкіна О. М. та ін. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2020. 42 с.

65. Миронюк С. А. Особливості реалізації дозвільної та контрольної функції Національної поліції у сфері обігу вогнепальної зброї в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 28–34.

66. Міщук І. В. Адміністративно-правові засади охоронної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С.185–187. URL : https://www.lsej.org.ua/4_2020/45.pdf.

67. Наимов Б.Г. Понятие и сущность разрешительной системы в Республике Таджикистан. *Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и публичных наук*. Душанбе. 2017. № 2 (6). С. 223–224.

68. Національна поліція України в умовах воєнного стану. Настільна книга поліцейського / під. заг. ред. І. М. Копотуна. Київ : ВД «Професіонал», 2022. 508 с.

69. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.

70. Пахомова Т. М. Місце дозвільної системи в механізмі адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 26. С. 158–162. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_26_41.

71. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Декларації про безпеку шкіл : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 серпня 2021 р. № 898-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-realizatsiyi-deklaratsiyi-pro-bezpeku-s40821l>.

72. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text>.

73. Попович С. М. Дозвільні повноваження поліції у відносинах з юридичними особами: економіко-правовий аспект. *Юридичний вісник*. 2025. № 2. С. 246–253.

74. Попович С. М. Органи Національної поліції України як учасники договірних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. С. 32–37.

75. Попович С. М. Видача суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру органами Національної поліції. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. Вип. № 03. Ч. 2. С. 208–212. URL : <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/06/36-1.pdf>.

76. Попович С. М. Дозвільні повноваження поліції у відносинах з юридичними особами: економіко-правовий аспект. *Юридичний вісник*. 2025. № 2. С. 246–253.

77. Порядок взаємодії органів і підрозділів поліції під час організації та виконання органами поліції охорони заходів з фізичної охорони об'єктів. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17#n8>.

78. Порядок погодження та оформлення маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів : наказ МВС України від 04 серпня 2018 р. № 656. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-18#n9>.

79. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.

80. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

81. Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання обігу рослин роду коноплі (Cannabis) для використання у навчальних цілях, освітній, науковій та науково-технічній діяльності, виробництва наркотичних засобів, психотропних речовин та лікарських засобів з метою розширення доступу пацієнтів до необхідного лікування: Закон України 21 грудня 2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3528-20#Text>.

82. Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва

спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.2025 № 1200. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2025-%D0%BF/conv/parach_4:pu2:nz_2/only#n24.

83. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон від 20 лютого 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text>.

84. Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів : наказ МВС України від 10 січня 2018 р. № 9. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/re31573>.

85. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.

86. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.

87. Про затвердження вимог до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин : наказ МВС України від 29 січня 2018 р. № 52. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0208-18#Text>.

88. Про затвердження Вимог технічної безпеки до місць зберігання вибухових матеріалів промислового призначення : наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 15 травня 2007 р. № 104. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-07#Text>.

89. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів Національної поліції України із забезпечення безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти : наказ МВС України від

01 жовтня 2024 р. № 663. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-24/conv/paranz_1/sp:dark#n4.

90. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19 грудня 2017 р. № 1044. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text>.

91. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>.

92. Про затвердження Інструкції із здійснення органами, підрозділами поліції охорони заходів майнової і особистої безпеки громадян з використанням засобів охоронного призначення : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 23 червня 2017 р. № 533. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0873-17#Text>.

93. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>.

94. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, зберігання, обліку, знищення чи реалізації вилученої, добровільно зданої, знайденої зброї та боеприпасів до неї : наказ МВС України від 31 травня 1993 р. № 314. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-93#Text>.

95. Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу

патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції : наказ МВС України від 29 березня 2016 р. № 223. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0622-16#Text>.

96. Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах : постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 975. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF#Text>.

97. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва та ремонту вогнепальної зброї не військового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівлі вогнепальною зброєю не військового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу : постанова Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1000. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP151000?an=588>.

98. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF/ed20240925#Text>.

99. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF#Text>.

100. Про затвердження Положення про Департамент патрульної поліції : наказ Національної поліції України від 06 листопада 2015 р. № 73. URL : <https://npu.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-patrulnoyi-sluzhbi-zi-zminami>.

101. Про затвердження Положення про департамент адміністративних послуг Запорізької міської ради в новій редакції : рішення міської ради від 23.10.2024 № 35. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text>.

102. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.

103. Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами: постанова Кабінету Міністрів України від 08 травня 1993 року № 340 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-93-%D0%BF#Text>

104. Про затвердження Положення про порядок видачі народним депутатам України та окремим посадовим особам апарату Верховної Ради України у тимчасове користування вогнепальної зброї, її обліку і зберігання : наказ МВС України від 24 липня 1996 р. № 524. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0543-96>.

105. Про затвердження Положення про порядок здійснення перевезення радіоактивних матеріалів територією України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1373. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1373-2004-%D0%BF>.

106. Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24 липня 1996 р. № 523. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0556->

96/en/ed19960724#Text.

107. Про затвердження Положення про функціональну підсистему «Єдиний реєстр зброї» єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 січня 2022 р. № 2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0090-22#Text>.

108. Про затвердження Порядку взаємодії закладів освіти, територіальних органів та підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України з питань функціонування класів безпеки : наказ Міністерства освіти і науки України та Міністерства внутрішніх справ України від 20 листопада 2023 р. № 1436/940. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2117-23#Text>.

109. Про затвердження Порядку видачі дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 469. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2011-%D0%BF#Text>.

110. Про затвердження Порядку виробництва, закупівлі та постачання вибухових речовин і боєприпасів: постанова Кабінету Міністрів України від 16 липня 2025 р. № 902 URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/687/a73/251/687a73251068f779289052.pdf>.

111. Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, у тому числі конопель для медичних цілей, та контролю за їх обігом : постанова Кабінету Міністрів України від 03 червня 2009 р. № 589. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2009-%D0%BF/ed20240501#Text>.

112. Про затвердження Порядку проведення у 2005 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2005 р. № 828. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2005-%D0%BF#Text>.

113. Про затвердження Порядку раннього попередження та евакуації

учасників освітнього процесу в разі нападу або ризику нападу на заклад освіти : наказ МВС України, МОН України від 18.08.2023 № 685/1013. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1583-23#Text>.

114. Про затвердження Тимчасової інструкції про порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів працівниками суду, правоохоронних органів та їх близькими родичами, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, народними депутатами України, членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовцями, крім тих, які проходять строкову військову службу, державними службовцями та журналістами : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 червня 2000 р. № 379. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0696-00#Text>.

115. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF>.

116. Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04 лютого 2019 р. № 82. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-19#Text>.

117. Про імміграцію : Закон України від 07 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.

118. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.

119. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15 лютого 1995 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

120. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

121. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80#Text>.

122. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text>

123. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.

124. Про особливості видачі громадянам України дозволу на придбання, зберігання та носіння мисливської зброї та набоїв до неї під час дії воєнного стану : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01 березня 2022 р. № 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z0273-22#Text>.

125. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст. 8.

126. Про охорону археологічної спадщини : Закон від 18 березня 2004 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text>.

127. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>.

128. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 06 квітня 2000 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-14#Text>.

129. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17#Text>.

130. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16 січня 2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.

131. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Закон України від 23 грудня 2004 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2288-15#Text>.

132. Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії : постанова Кабінету Міністрів України від 07 вересня 1993 р. № 706. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF#Text>.

133. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

134. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 20 жовтня 2025 року № 793/2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/793/2025#Text>.

135. Про продовження строку дії дозволів у сфері обігу зброї, пристроїв та вибухових матеріалів під час дії воєнного стану в Україні : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 березня 2022 р. № 195. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-22#Text>.

136. Про проїзд великогабаритних та великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями та залізничними переїздами : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2001 р. № 30. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/30-2001-%D0%BF#Text>.

137. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними: Закон України від 15 лютого 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст.62.

138. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

139. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» : Указ Президента України від 19 березня 2022 р. № 152/2022. URL : <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5295.html>.

140. Римаренко Ю. І., Моїсеєнко Є. М., Олефір В. І. Адміністративна

(поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина) : підруч. Київ: КНТ, 2008. 816 с.

141. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

142. Самсонов В. М. Адміністративне законодавство: поняття, зміст, реформа. Харків, 1991. 120 с.

143. Сіверін В. І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 82–85. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_1_19.

144. Словник української мови в 11 томах / за ред. І. К. Білодіда, А. А. Бурячок та ін. Т. 9 : С. Київ : Наукова думка, 1978. 917 с.

145. Собакарь А. О. Адміністративно-правові засади контролю за обігом зброї Національною поліцією в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2025. Спец. вип. № 1. С. 6–11.

146. Собакарь А. О. Державний контроль за безпекою руху транспортних засобів: проблеми теорії і практики : монографія. Донецьк : ДЮІ МВС України, 2011. 488 с.

147. Собакарь А. О. Національна поліція як суб'єкт запобігання та протидії правопорушенням у сфері обігу вогнепальної зброї в Україні. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2025. № 4. С. 13–20.

148. Сосновик О. О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ. *Форум права*. 2008. № 1. С. 389–394. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

149. Сукмакова О. В. Особливості видів адміністративних процедур щодо охорони права власності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 184–189.

150. Сухарєва А. О., Барба В. Є. Сучасні виклики в діяльності поліції

щодо формування безпечного освітнього середовища для дітей // *Захист прав дитини в умовах воєнного стану* : кол. монографія. Львів ; Торунь : Liha-Press, 2024. 228 с. С. 143–154.

151. Ткаченко В. І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань : монографія. Луганськ : ЛДУВС, 2006. 344 с.

152. Торгалло Д. Як змінюється боротьба з наркозлочинністю в поліції. *Українська правда*. URL : <https://www.pravda.com.ua/columns/2024/05/6/7453913/>.

153. Угровецький О. П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності державної служби охорони при МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.

154. Українсько-англійський словник = Ukrainian-english dictionary / уклад. К. Андрусишин, Д. Крет. Торонто : University of Toronto Press, 1957. 1163 с.

155. Усенко Г. С. Поняття та зміст ліцензійно-дозвільної діяльності в сфері підприємництва. *Форум права*. 2010. № 2. С. 530–536.

156. Участь Національної поліції України у забезпеченні безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти / Сюравич В. Г., Братель С. Г., Горбач-Кудря І. А., Пастух І. Д., Максименко О. В.: метод. рекомендації. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2025. 55 с.

157. Фоменко А. Є. Дозвільні функції Національної поліції України при створенні та утриманні тирів, стрільбищ і мисливських стендів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 54–61.

158. Фоменко А. Є. Поліцейська діяльність: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2. С. 6–15.

159. Фріс П. Л. Право громадян на зброю – «PRO ET CONTRA». *Наше право*. 2015. С. 77–85.

160. Хатнюк Ю. А., Кіцул Ю. С. Поняття та особливості дозвільного провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2018. Вип. 48. Т. 2. С. 20–23.

161. Хвостовцов С. О. Зарубіжний досвід діяльності поліцейських у сфері контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Дніпро, 15 бер. 2024 р.) : у 2 ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2024. С. 482–484.

162. Чепіжко А. Закордонний досвід надання адміністративних послуг у сфері ліцензування об'єктів дозвільної системи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 442–446.

163. Чистоклетов Л. Взаємодія поліції із суб'єктами господарювання в умовах російської агресії. *Академічні візії*. 2023. № 20. URL : <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/481>.

164. Чмелюк В. В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності місцевих органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 186 с.

165. Чуріков Д. С. Формування поняття «дозвільна система» у законодавстві України. *Право і суспільство*. 2010. № 4. С. 162–167.

166. Шатрава С. О. Запобігання корупції у сфері надання адміністративних послуг органами Національної поліції. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.) : зб. тез доп. на міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту* (м. Харків, 22 лист. 2019 р.). Харків, 2019. С. 505–507.

167. Шило С. М. Дозвільна система як особливий вид діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 75. Ч. 1. С. 305–310.

168. Шкляренко А. М. Адміністративно-правовий статус поліції охорони: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний

інститут публічного права. Київ, 2020. 16 с.

169. Щодня Нацполіція повідомляє до 13 підозр за незаконний обіг зброї – Андрій Небитов. *Facebook*. URL : <https://www.facebook.com/UA.National.Police/posts/%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BB%D1%8F%D1%94-%D0%B4%D0%BE-13-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%B7%D1%80-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B3-%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%97-%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D1%96%D0%B9-%D0%BD%D1%94%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B2/1237241251879236/>.

170. Юнін О. С. Дозвільно-ліцензійні послуги у діяльності Національної поліції під час дії воєнного стану. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 208–213. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2023_19_29.

171. Юридична енциклопедія : у 6 т. / уклад. Ю. С. Шемшученко, М. П. Зюблюк, В. П. Горбатенко та ін. Київ : Видавництво Українська енциклопедія імені М.П. Бажана. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.

172. Яка зброя буде дозволена. Законопроект «Про цивільну зброю і боєприпаси» № 1135-1. URL : <https://ngpu.info/2014/12/18627>.

173. Якимець О. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2002. № 2. С. 15–18.

174. Якубів В. М. Організаційно-методичні принципи управління та адміністрування в бізнесі. *Вісник Прикарпатського університету. Серія : Економіка*. 2015. Вип. XI. С. 91–93.

175. Ярошенко Ю. О. Правове регулювання приватної охоронної діяльності як сфери послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2013. № 6–3. Т. 1. С. 122–125.

176. Яцишин В. М. Адміністративно-правовий статус поліції у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... д-ра філос. : 081 Право / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2023. 247 с.

177. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Waffengesetz (WaffVwV). Vom 5. März 2012. URL : https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05032012_BMJKM5.htm.

178. Allgemeine Waffengesetz-Verordnung vom 27. Oktober 2003 (BGBl. I S. 2123), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 9. Juli 2019 (BGBl. I S. 1079) geändert worden ist. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de>.

179. Council Regulation (EC) No 111/2005 of 22 December 2004 laying down rules for the monitoring of trade between the Community and third countries in drug precursors. OJ L 22, 26.1.2005, pp. 1–10 (ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, NL, PL, PT, SK, SL, FI, SV) OJ L 333M, 11.12.2008, pp. 472–501 (MT). URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32005R0111&utm_source.

180. Danylenko V. Legal nature and administrative essence of permit-and-approval activities of bodies and units of the national police. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 6 (340). P. 101–105.

181. Heuer H.-J., Hilgner, N. Über das staatliche Gewaltmonopol – Begriff, Prozessdynamik und Ansätze zur Untersuchung der Wirksamkeit. *Neue Kriminalpolitik*. 2011. Vol. 23. No. 1. S. 28–40.

182. Public Passengers Vehicles Act 1981. URL : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/14/contents>.

183. Regulation (EC) No 273/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on drug precursors (Text with EEA relevance) OJ L 47, 18.2.2004, pp. 1–10 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV). URL :

https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/273/oj/eng?utm_source.

184. Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4592; 2003 I S. 1957), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2133) geändert worden ist. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de>.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковано основні
наукові результати дисертації:*

1. Даниленко В. П. Дозвільно-погоджувальні функції Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: зміст та особливості реалізації. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 322–326.

2. Danylenko V. Legal nature and administrative essence of permit-and-approval activities of bodies and units of the national police. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. No. 6 (340). P. 101–105.

3. Даниленко В. П. Поняття та види дозвільно-погоджувальної діяльності Національної поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 1 (341). С. 123–128.

4. Даниленко В. П. Нормативні засади реалізації Національною поліцією дозвільно-погоджувальних функцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2025. № 2 (342). С. 63–67.

5. Даниленко В. П. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення дозвільно-погоджувальної поліцейської діяльності та шляхи його запозичення для України. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 6 (74). С. 303–307.

Наукові праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Даниленко В. П. Реалізація дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: проблеми та шляхи розв'язання. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 18-19 лют. 2025 р.). Київ : Науково-дослідний

інститут публічного права, 2025. С. 71–73.

7. Даниленко В. П. Адміністративно-правова модель реалізації дозвільно-погоджувальних функцій Національної поліції України. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення : матеріали другої Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 04-05 черв. 2025 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 40–43.