



**Cuiavian University  
in Wloclawek**



**Dnipropetrovsk State  
University  
of Internal Affairs**

**POLICE ACTIVITY IN UKRAINE  
AND EUROPEAN COUNTRIES:  
MODERN STANDARDS  
AND UNIFICATION OPTIONS**

**Collective monograph**

Wloclawek,  
Poland  
2021

*Recommended for printing and distribution via Internet  
by the Academic Council of Baltic Research Institute of Transformation  
Economic Area Problems according to the Minutes № 11 dated 28.12.2021*

**Reviewers:**

**Roman Myroniuk**, Doctor of Law, Professor, Dnipropetrovsk State  
University of Internal Affairs;

**Andrii Sobakar**, Doctor of Law, Professor, Dnipropetrovsk State University  
of Internal Affairs;

dr **Wiesław Pędziak**, Cuiavian University in Wrocław.

**Police activity in Ukraine and European countries: modern  
standards and unification options** : Collective monograph. Riga,  
Latvia : "Baltija Publishing", 2021. 600 p.

# CONTENTS

SECTION 1. Concept, content and features administrative and jurisdiction activities of the police (Bezpalova O. I.) .....	1
1. The concept and features of administrative and jurisdictional activities of the police .....	2
2. Forms of administrative and jurisdictional activity of the police.....	11
SECTION 2. Possibilities of implementing in Ukraine effective modern foreign models of organization and activity of police agencies (Gusarov S. M.).....	32
1. Experience in organizing the work of the police in Israel.....	33
2. Experience in the implementation of the electronic criminal procedure system in the Czech Republic .....	41
3. Experience in organizing the work of the police in Georgia, Poland and Germany .....	45
SECTION 3. Public security as an object of permitting activity of law enforcement authorities (Dzhafarova O. V.).....	57
1. Defining the essence and features of public safety as an object of permitting activity .....	57
2. Permitting powers of law enforcement agencies in the field of public safety .....	64
SECTION 4. Problems of formation of the Ukrainian legislation on administrative offenses from the point of view of jurisdictional activity of National Police (Yesimov S. S.).....	82
1. Legislation of Ukraine on administrative offenses as a means of implementing policy in the field of administrative offenses .....	84
2. Problems of formation of the Ukrainian legislation on administrative offenses from the point of view of the purpose, the maintenance and criteria of establishment of an administrative-legal prohibition.....	91
SECTION 5. Theoretical and methodological fundamentals of regulation of policing (Kobzar O.F., Kobzar T. S.) .....	110
1. The concept of policing.....	111
2. The ratio of policing and law enforcement.....	135
3. Genesis of policing .....	149
4. Content, system and types of policing.....	163

# ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Джафарова О. В.

## ВСТУП

Проведення в Україні правової реформи, змінення правових основ державного і суспільного життя передбачає вдосконалення фундаментальних засад дозвільної діяльності, належне забезпечення громадської безпеки. Враховуючи, що метою дозвільної діяльності чинне законодавство встановлює створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, забезпечення громадської безпеки і порядку, особливого значення набувають дослідження, предметом яких є визначення сутності громадської безпеки як об'єкта дозвільної діяльності. Проблема належного забезпечення громадської безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст та ефективність сприяють стабільності суспільства, задоволенню життєвих потреб громадян<sup>1</sup>.

## 1. Визначення сутності та ознак громадської безпеки як об'єкта дозвільної діяльності

Для адміністративно-правової науки і правозастосовної діяльності досліджувана категорія становить особливий інтерес, оскільки громадська безпека є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Кожному об'єкту безпеки властиві свої інтереси. Оскільки особа – найвища цінність суспільства, то першооснову національної безпеки мають становити інтереси окремих громадян, із яких походять інтереси суспільства і держави. Тому держава має розглядатись як інструмент, що забезпечує якнайкращі умови для розвитку громадян, суспільства і самої держави<sup>2</sup>. Для забезпечення і захисту життєво важливих інтересів особи і суспільства вона формує та використовує різні сили і засоби, зокрема запроваджуючи дозвільну діяльність правоохоронних органів.

---

<sup>1</sup> Джафарова О. В. Громадська безпека як об'єкт дозвільної діяльності правоохоронних органів України. *Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС* : зб. наук. пр., 2010. № 2. С. 67.

<sup>2</sup> Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відновід. ред. : Ю. І. Рижаренко. Київ : КНТ, 2006. С. 39.

Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI «Про особливості забезпечення громадського порядку і громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів»<sup>3</sup> визначає громадську безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки.

У Законі України «Про національну безпеку України» громадська безпека і порядок визначаються як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб і громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз.

Отже, головними складниками громадської безпеки є: 1) людина і громадянин, їхні права і свободи; 2) суспільство та його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні, матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище, природні ресурси; 3) держава та її конституційний лад, суверенітет, цілісність і недоторканність кордонів.

У свою чергу, безпека в аспекті оцінки діяльності є засобом забезпечення інтересів людини, особистості, суспільства, держави. Отже, громадська безпека передбачає наявність правових гарантій, тобто використання у правовому регулюванні лише тих правових засобів, які відповідають духу права та основоположним ідеям права, оскільки не мета виправдовує засоби, а засоби мають відповідати меті, тоді як результат людської діяльності – це функція засобів, а не мета.

Як уже зазначалось, об'єктом дозвільних відносин є дії учасників, які несуть в собі потенційну небезпеку для життя і здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища та національних інтересів держави. Це, у свою чергу, дає нам змогу стверджувати, що громадська безпека за своєю суттю становить об'єкт дозвільної діяльності.

Можна констатувати, що сучасне адміністративне право орієнтоване на задоволення насамперед громадських (публічних) інтересів, і її призначення полягає в тому, щоб правовими засобами забезпечувати ці інтереси з метою надання реальних можливостей для здійснення прав і

---

<sup>3</sup> Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3673-17>.

свобод людини і громадянина, для досягнення суспільного блага, а у цьому аспекті – громадської безпеки.

У сучасній юридичній літературі можна зустріти різні погляди на розуміння громадської безпеки. Аналіз дискусій, які ведуться у цій сфері, дозволяє виявити відсутність єдності у поглядах на це питання. Однак більшість науковців зазначену діяльність визначають як «стан захищеності». Хоча все більше дослідників наголошують, що таке визначення сформувалось у часи, коли безпека мала конкретне вираження, переважно в речах, і вимірювалася їхнім станом. Ця конструкція справедливо критикується і через те, що віддзеркалює безпекознавчу парадигму, що існувала за радянських часів, коли пріоритет надавався захисту, а не попередженню. Нині розкриття лише одного аспекту – захисту під час визначення безпеки вважається неповним, адже за такого розуміння приносяться і втрачаються такі важливі властивості та функції безпеки, як превентивні дії: звуження, послаблення, усунення і попередження небезпек і загроз<sup>4</sup>.

Наявність загроз є атрибутом існування об'єкта будь-якої природи. Донедавна загрози вважалися не притаманними системі, негативними факторами, внаслідок чого основною функцією суб'єктів забезпечення безпеки була цілковита їхня ліквідація. Неможливість цього сприяло зміні розуміння цієї функції із ліквідації на управління загрозами з метою мінімізації негативного, деструктивного впливу на функціонування і життєдіяльність об'єктів забезпечення безпеки. Саме перегляд правових позицій із зазначеного і дозволяє нам говорити про запровадження дозвільної діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення громадської безпеки.

Слід наголосити, що саме правоохоронні органи, здійснюючи дозвільну діяльність у сфері громадської безпеки, спрямовують свої зусилля на відвернення настання негативних факторів, які можуть завдати шкоди життю та здоров'ю людини і громадянина, інтересам суспільства і держави.

На підставі розгляду позицій науковців можна стверджувати, що розуміння громадської безпеки містить суспільні відносини, які регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами щодо опосередкованих джерел підвищеної небезпеки, предметів та речовин, вилучених із вільного цивільного обігу, загроз у сфері міграційної політики, забезпечення техногенної безпеки з метою

---

<sup>4</sup> Парламентский контроль над сектором безопасности : принципы, механизмы и практические аспекты : пособие / под ред. Филиппа Флури, Андерса Б. Джонсона. К. : Межпарламентский союз. Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2012. С. 21.

попередження, припинення та усунення загрози для життя і здоров'я людей, інтересів суспільства і держави, матеріальних цінностей і навколишнього середовища.

Далі ми проаналізуємо об'єкти дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки. Першим об'єктом дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки є джерело підвищеної небезпеки. У цьому випадку ми можемо говорити про заподіяння шкоди як діяльністю, що створює підвищену небезпеку для оточення, так і джерелом підвищеної небезпеки, оскільки шкода прямо заподіюється матеріальним об'єктом (джерелом підвищеної небезпеки), проте під час здійснення діяльності щодо його використання (діяльності, що створює підвищену небезпеку для оточення)<sup>5</sup>.

Згідно із ч. 1 ст. 1187 Цивільного кодексу України джерелом підвищеної небезпеки слід визнавати будь-яку діяльність, здійснення якої створює підвищену небезпеку завдання шкоди через неможливість контролю за нею людини, а також діяльність, пов'язану із використанням, зберіганням або утриманням транспортних засобів, механізмів та обладнання; використанням, зберіганням хімічних, радіоактивних, вибухо- і вогненебезпечних та інших речовин; утриманням диких звірів, службових собак та собак бійцівських порід, що створює підвищену небезпеку для особи, яка цю діяльність здійснює, та інших осіб<sup>6</sup>. Але зазначена норма не містить вичерпного переліку видів джерел підвищеної небезпеки (видів підвищеної небезпечної діяльності), тому варто брати до уваги особливі властивості предметів, речовин або інших об'єктів, що використовуються під час діяльності, що також може визнаватися джерелом підвищеної небезпеки. До цих особливих властивостей слід віднести створення підвищеної імовірності завдання шкоди через неможливість повного контролю за ними із боку людей.

Отже, джерело підвищеної небезпеки – це явище, що створює певною мірою підвищену небезпеку. Крім того, у Цивільному кодексі України йдеться про підвищену небезпеку заподіяння шкоди оточенню, тобто особам (їхнім матеріальним і нематеріальним інтересам), які прямо стикаються із цим джерелом. Під джерелом цієї небезпеки можна розуміти і предмет, і особу, і її діяльність.

Слід наголосити, що в юридичній науці вироблено декілька концепцій розуміння поняття «джерело підвищеної небезпеки»: це діяльність, пов'язана з експлуатацією небезпечних об'єктів; матеріальні

---

<sup>5</sup> Терещенко Н. В. Особливості відповідальності за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2003. С. 14.

<sup>6</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go-435-15>.

речі, наділені особливими властивостями, що створюють підвишену небезпеку їх експлуатації; речі, наділені певною енергією; матеріальні речі, які під час їх експлуатації виявляють шкідливість для оточення<sup>7</sup>.

Ми підтримуємо концепцію, в якій під джерелом підвищеної небезпеки розуміють матеріальні предмети, оскільки вона точніше відображає події та відповідає закону. Лише у такому випадку не втрачає свого змісту поняття «володар джерела підвищеної небезпеки». Згідно із постановою Вищого спеціалізованого суду від 01.03.2013 № 4 «Про деякі питання застосування судами законодавства під час вирішення спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки»<sup>8</sup> володарями джерел підвищеної небезпеки є як юридичні, так і фізичні особи, оскільки володіти діяльністю і властивостями речей неможливо, а тільки самими речами<sup>9</sup>.

Недаремно із цього приводу А. М. Подоляка наголошує, що автотранспорт – це джерело підвищеної небезпеки, і завданням держави є не тільки стимулювати його розвиток і використання, але і забезпечувати його безпечне функціонування. Тож забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється як шляхом установа спеціальних груп норм, правил і стандартів, так і створенням певних організаційних структур, державних органів із відповідною компетенцією, зокрема і щодо застосування заходів державного примусу до порушників загальнообов'язкових правил<sup>10</sup>. Нині основним суб'єктом забезпечення безпеки дорожнього руху є патрульна поліція, яка функціонує у складі Національної поліції.

Серед наукових робіт про дозвільну діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки варто назвати працю Д. С. Денисюка<sup>11</sup>. Науковець досліджує безпеку дорожнього руху у частині відносин, що охоплюють поняття «громадська безпека» і виникають у сфері експлуатації джерела підвищеної небезпеки, яким є транспортні засоби. Водночас він наголошує, що забезпечити їх загалом зобов'язана держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи законодавчої, виконавчої та судової

---

<sup>7</sup> Терещенко Н. В. Особливості відповідальності за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2003. С. 18.

<sup>8</sup> Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки : постанова Вищого спеціалізованого суду від 01.03.2013 № 4. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0004740-13>.

<sup>9</sup> Терещенко Н. В. Особливості відповідальності за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2003. С. 44.

<sup>10</sup> Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. С. 1.

<sup>11</sup> Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.



влади. Водночас держава забезпечує безпеку не тільки свою власну, але і громадян та суспільства загалом. Надалі Д. С. Денисюк дійшов висновку, що, будучи одним із джерел підвищеної небезпеки, автотранспорт і різні механізми, які рухаються автошляхами, становлять предмет дозвільної діяльності Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки<sup>12</sup>.

Говорячи про предмети та речовини, вилучені із вільного цивільного обігу як об'єкта дозвільної діяльності правоохоронних органів у сфері громадської безпеки, варто зазначити, що останні мають своє закріплення у Постанові Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему»<sup>13</sup>, Постанові Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII 576 «Про право власності на окремі види майна»<sup>14</sup>, а процедурний аспект щодо порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання окремих видів майна врегульовано наказом МВС України від 21.08.1998 № 622<sup>15</sup>.

Наступний напрям, що становить об'єкт дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, – це своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сфері міграційної політики. Неконтрольовані міграційні процеси розглядаються як загроза національній безпеці, враховуючи становище, яке склалось із міграційною ситуацією у державі, що може призвести до небезпечних явищ у різних сферах життєдіяльності країни.

На важливість цієї проблеми звернуто увагу у Концепції державної міграційної політики, реалізація якої повинна: 1) підвищити рівень національної безпеки; 2) поліпшити ефективність державного управління міграційними процесами в Україні; 3) узгодити законодавство України у сфері міграції із міжнародними, зокрема європейськими, стандартами; 4) використовувати на належному рівні потенціал

---

<sup>12</sup> Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. С. 63-64.

<sup>13</sup> Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.

<sup>14</sup> Про право власності на окремі види майна : постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2471-12>.

<sup>15</sup> 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 : наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/20637-98>.

міграційних процесів: 5) запобігати виникненню нових і мінімізувати наявні негативні наслідки неконтрольованих міграційних потоків; 6) забезпечити інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство; 7) запобігати торгівлі людьми та мінімізувати наявні негативні наслідки; 8) оптимізувати міграційні потоки з метою ефективного використання трудових ресурсів і повернення емігрантів в Україну<sup>16</sup>.

Головним правоохоронним органом, який реалізує дозвільні повноваження у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, а також громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, визначено Державну міграційну службу України<sup>17</sup>. Водночас остання тісно взаємодіє із Державною прикордонною службою України<sup>18</sup>; а також Службою безпеки України<sup>19</sup> у частині прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства.

Зауважимо, що нинішня міграційна криза на польсько-білоруському кордоні свідчить про необхідність приділяти цьому питанню більше уваги на державницькому рівні, оскільки остання зачіпає суверенні інтереси України. Водночас такий правовий інструмент, як дозвільна діяльність, є одним із дієвих правових засобів, який надасть можливість надалі зменшити негативні наслідки останньої для всіх учасників міграційної кризи.

Ще одним складником громадської безпеки є суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Техногенну безпеку слід розглядати як складник національної безпеки (у вузькому значенні – громадської безпеки), забезпечення якої полягає у запобіганні надзвичайним ситуаціям техногенного характеру. Причому така діяльність здійснюється, з огляду

---

<sup>16</sup> Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/622/2011>.

<sup>17</sup> Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/360-2014-%D0%BF>.

<sup>18</sup> Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/661-15>.

<sup>19</sup> Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : наказ Служби безпеки України від 29.01.2021 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0399-21>; Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2229-12>.

на пріоритетність прав і свободи людини, завдяки створенню системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обгрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру і мінімізації їх наслідків. Правоохоронним органом, який здійснює дозвільні повноваження у зазначеному напрямку, є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка забезпечує нормативно-правове регулювання порядку організації та здійснення державного нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, дозвільно-реєстраційної діяльності.

Узагальнюючи вище зазначене, громадську безпеку варто розуміти як стан захищеності інтересів людини, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу джерел підвищеної небезпеки; по-друге, – це система суспільних відносин, урегульованих правовими і техніко-юридичними нормами, яка склалася через діяльність органів публічної адміністрації щодо своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації негативного впливу джерел підвищеної небезпеки, надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, а також загроз у сфері міграційної політики осіб і безпеці громадян, реалізації її прав, свобод і соціально значущих потреб, безпеки суспільства і держави. Характерні ознаки громадської безпеки такі: 1) є невід’ємним складником національної безпеки; 2) її реальне забезпечення можливе за умови застосування системи правових, організаційно-управлінських, технічних та інших засобів із метою запобігання виникненню небезпечних для людини і держави наслідків; 3) забезпечення громадської безпеки вимагає вироблення, прийняття і дотримання спеціальних (дозвільних) правил і нормативів оцінки та управління ризиком; 4) об’єктами є джерела підвищеної небезпеки, предмети і речовини, видучені із вільного цивільного обігу; загрози у сфері міграційної політики; суспільні відносини, пов’язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, і, як наслідок, безпека особи; 5) забезпечується уповноваженим органом публічної адміністрації; 6) є цілеспрямованою; 7) є публічно-сервісною діяльністю; 8) реалізується у формі видачі документів дозвільного характеру (дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво тощо).

## **2. Дозвільні повноваження правоохоронних органів у сфері забезпечення громадської безпеки**

Спочатку ми зазначимо, що правоохоронні органи – це державні інституції, основним призначенням та метою створення яких є дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина та які для цього наділені таким правовим інструментарієм, як примус. Окремі

державні інституції можуть надіятися правоохоронною функцією, яка не є головною у діяльності останніх, але дає змогу за допомогою останньої припинити різного роду порушення встановлених правил у тій чи іншій сфері. Водночас зазначені органи не мають статусу правоохоронного органу.

Отже, основним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки нами буде виокремлено Міністерство внутрішніх справ України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 4878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних і кримінально-протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також забезпечує формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, у сферах цивільного захисту, зокрема запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і території від надзвичайних ситуацій і ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів<sup>20</sup>.

Виходячи зі змісту зазначеного, можна стверджувати, що МВС України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, оскільки спрямовує свою діяльність на протидію ризикам, які можуть виникати під час забезпечення громадської безпеки (захист державного кордону; сфера цивільного захисту, зокрема запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; захист населення і території від надзвичайних ситуацій та ліквідація надзвичайних ситуацій; міграція (імміграція та еміграція); реєстрація фізичних осіб тощо).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг»<sup>21</sup> та постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795

---

<sup>20</sup> Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>.

<sup>21</sup> 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#Text>

«Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання»<sup>22</sup> можна виокремити дозвільні повноваження МВС України щодо надання таких послуг: 1) видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система (для юридичних та фізичних осіб); 2) видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація) нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; 3) переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого; 4) видача дозволу на відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють із вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576; 5) видача дублікатів документів дозвільного характеру у разі їх втрати або пошкодження; 6) видача ліцензій на виробництво і ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду; 7) переоформлення ліцензії, видача дублікату ліцензії, видача копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку; 8) видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами: а) після закінчення навчального закладу і складення іспитів; б) повторне прийняття іспитів із Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами; в) повторне прийняття іспитів із навичок керування транспортними засобами; г) після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (зі складанням іспитів); д) у разі відкриття іншої категорії (зі складанням іспиту); е) у разі відкриття нижчої категорії (зі складанням іспиту); 9) видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, які перевозять небезпечні вантажі (зі складанням іспитів): а) повторне прийняття іспитів у водія на право керування транспортними засобами із небезпечними вантажами; б) видача свідоцтва про підготовку

---

<sup>22</sup> 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%7EText>

уповноваженого із питань безпеки перевезень небезпечних вантажів (зі складанням іспитів); в) повторне прийняття іспитів у кандидата на право уповноваженого із питань безпеки перевезень небезпечних вантажів; г) видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; 10) реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів із видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу із видачею облікової картки і номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів із видачею експертного висновку; а) транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва і країн СНД або окремих агрегатів; б) транспортних засобів усіх категорій іноземного виробництва або окремих агрегатів; в) моторного транспорту, причепів вітчизняного виробництва і країн СНД; г) моторного транспорту, причепів іноземного виробництва; д) мопедів або їхніх окремих агрегатів; 11) видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів через його пошкодження або непридатність, внесення змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон: а) автомобілів, автобусів; б) моторного транспорту, причепів; 12) видача тимчасового реєстраційного талону на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням): а) автомобілів, автобусів; б) моторного транспорту, причепів; 13) оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних із придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам) та інші.

Кожний окремий напрямок надання дозвільних послуг урегульовано окремими нормативними актами, прийнятими Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та відомчими наказами МВС України, які деталізують процедуру отримання документа дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки.

Варто зазначити, що акцент «служіння», «надання послуг» є актуальним для будь-якої сучасної держави. Тобто орієнтація на потреби та інтереси клієнта з боку Міністерства внутрішніх справ є беззаперечним позитивом теорії публічних послуг і власне дозвільних послуг як різновиду публічних послуг. Адже йдеться про створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачем.

Із цією метою нині створено Сервісні центри МВС як центри надання послуг, до яких із урахуванням юридичної природи дозвільної системи і специфіки адміністративних послуг дозвільного характеру ми можемо віднести: 1) видачу посвідчення водія на право керування транспортним засобом; 2) видачу свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (зі складанням іспитів);

3) видачу свідоцтва про підготовку водія для здійснення дорожнього перевезення небезпечних вантажів (зі складанням іспитів); 4) видачу свідоцтва про допущення транспортного засобу до перевезення визначених небезпечних вантажів; 5) оформлення та видачу дозволу на встановлення і використання на транспортному засобі спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору; 6) розгляд проєктів нормативно-технічної документації щодо погодження проєктів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог до забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції; 7) видачу висновку щодо можливості дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів; 8) виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, із видачею номерних знаків; 9) оформлення і видачу погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів; 10) оформлення дозволу на реалізацію складових частин транспортного засобу, що мають ідентифікаційні номери (двигун, кузов, рама); 11) перевірку суб'єктів господарювання щодо відповідності матеріально-технічної бази і документації встановленим вимогам до діяльності, пов'язаної із реалізацією транспортного засобу, із видачею акта (висновку); 12) проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого транспортного засобу вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам із видачею висновку; 13) підготовку документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, який розшукується правоохоронними органами іноземних держав; 14) оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних із придбанням або реалізацією транспортного засобу та кузовів (рам); 15) проведення перевірки відповідності самостійно сконструйованого транспортного засобу вимогам безпеки дорожнього руху, нормам і стандартам із видачею висновку.

Наголосимо, що реєстраційні послуги Сервісних центрів МВС є різновидом дозвільної діяльності у широкому розумінні і до останніх можна віднести: 1) реєстрацію, перереєстрацію колісних ТЗ із видачею свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з обліку ТЗ із видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок; 2) видачу свідоцтва про реєстрацію колісних ТЗ для виїзду за кордон; 3) видачу тимчасового реєстраційного талона на право керування ТЗ; 4) видачу тимчасового реєстраційного талона на ТЗ особистого користування, тимчасово ввезеного на митну територію України; 5) відповідальне зберігання номерних знаків перереєстрованих або

знятих з обліку ТЗ для подальшого закріплення за іншими ТЗ цього ж власника; 6) вибракування ТЗ; 7) видачу суб'єктам господарювання, поставленим на облік у Головному сервісному центрі МВС України, номерних знаків для разових поїздок; 8) подання документів до акредитаційної комісії із державної акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів<sup>23</sup>.

Визначимо далі дозвільні повноваження у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо. Провідним органом публічної адміністрації у цій сфері є Державна міграційна служба України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів<sup>24</sup>.

Нормативними актами встановлені повноваження Державної міграційної служби України щодо надання дозвільних послуг, представлених на табл. 1.

Отже, Державна міграційна служба наділена дозвільними повноваженнями у сфері міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців тощо.

---

<sup>23</sup> 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. *Офіційний вісник України*, 2007, № 42, Ст. 1671; Послуги / Офіційний веб-сайт Головного сервісного центру МВС України. URL: <https://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram/>.

<sup>24</sup> Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/360-2014-%D0%BF>.



**Перелік дозвільних послуг, які надаються  
Державною міграційною службою України громадянам України,  
а також правові підстави для їх надання**

Найменування дозвільної послуги	Правові підстави для надання дозвільної послуги
1	2
1. Оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон (зокрема термінове оформлення)	Закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»
2. Оформлення та видача проїзного документа дитини	Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»
3. Оформлення та видача паспорта громадянина України	Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр і документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-ХІІ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»
4. Оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого	Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»: Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»
5. Вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки у разі досягнення громадянином 25- і 45-річного віку	Постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»

Закінчення таблиці 1

1	2
6. Реєстрація місця проживання особи	Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»
7. Зняття з реєстрації місця проживання особи	– // –
8. Реєстрація місця перебування особи	– // –
9. Оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи	– // –

Серед виокремлених нами правоохоронних органів, наділених дозвільними повноваженнями у сфері громадської безпеки, провідне місце посідає Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI<sup>25</sup> остання є центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної і пожежної безпеки, уповноважений організувати і здійснювати державний нагляд (контроль) над виконанням вимог законів та інших нормативно-правових актів із питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту і діяльності аварійно-рятувальних служб. Спираючись на чинне законодавство, Державна служба України з надзвичайних ситуацій наділена такими дозвільними повноваженнями: погодження у порядку, визначеному законодавством, проєктів національних і галузевих стандартів, норм, правил, технічних умов і регламентів та інших нормативно-технічних документів із забезпечення техногенної та пожежної безпеки; здійснення відповідно до закону ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення; реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій уповноважена надавати такі дозвільні послуги: 1) проведення експертизи (обстеження) протипожежного стану вибухопожежонебезпечного об'єкта; 2) проведення експертизи (обстеження) протипожежного стану об'єкта із

<sup>25</sup> Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>.

масовим перебуванням людей; 3) проведення експертизи (обстеження) протипожежного стану підприємства, об'єкта, приміщення.

Отже, Державна служба України з надзвичайних ситуацій є правоохоронним органом, наділеним дозвільними повноваженнями у сфері пожежної і техногенної безпеки, що загалом сприяє усуненню загроз національній безпеці. Дозвільні повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій реалізуються шляхом здійснення стандартизації, сертифікації, державної експертизи, ліцензування, декларування безпеки небезпечних об'єктів, страхування тощо.

Служба безпеки України має такі дозвільні повноваження у сфері громадської безпеки:

1) надає *погодження* на право ввезення на територію України і вивезення із території України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів відповідно до ст. 10 і ст. 17 Закону України «Про Службу безпеки України»<sup>26</sup>, Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на право ввезення на територію України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 03.02.1997 р. № 146<sup>27</sup> та Наказу Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок узгодження зі Службою безпеки України видачі дозволів на право ввезення на територію України та вивезення з території України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 22.04.2019 № 497/33468<sup>28</sup>;

2) унаслідок проведення державної експертизи видається документ дозвільного характеру – *атестат відповідності КСЗІ в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах та експертний висновок* відповідно до ст. 10 і ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України», Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-12>.

<sup>27</sup> Про затвердження Порядку видачі дозволів на право ввезення на територію України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.1997 № 146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/146-97-%D0%BF>.

<sup>28</sup> Про затвердження Інструкції про порядок узгодження зі Службою безпеки України видачі дозволів на право ввезення на територію України та вивезення з території України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : наказ Служби безпеки України, МОЗ України від 22.04.2019 № 657/947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0497-19>.

<sup>29</sup> Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80-94-%D0%B2%D1%80>.

Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» від 29.03.2006 р. № 373 та Наказу Служби безпеки України «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи комплексних систем захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах Служби безпеки України» від 22.07.2019 № 1132;

3) приймає рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства відповідно до ст.ст. 10, 13, п. 13 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України», Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»<sup>30</sup>, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15.02.2012 № 150<sup>31</sup> та Наказу Служби безпеки України «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства» від 29.01.2021 № 31<sup>32</sup>;

4) погоджує проєкт плану приватизації і направляє його державному органу приватизації відповідно до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»<sup>33</sup>, Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення захисту державної таємниці під час проведення приватизації (корпоратизації) державних підприємств» від 17.07.2003 № 1114<sup>34</sup> та Наказу Служби безпеки України «Про Порядок виконання заходів, спрямованих на погодження проєктів планів приватизації державного майна підприємств (планів розміщення акцій

---

<sup>30</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3773-17>.

<sup>31</sup> Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/150-2012-%D0%BF>.

<sup>32</sup> Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : Наказ Служби безпеки України від 29.01.2021 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0399-21>.

<sup>33</sup> Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2269-19>.

<sup>34</sup> Про забезпечення захисту державної таємниці під час приватизації (корпоратизації) державних підприємств : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1114. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1114-2003-%D0%BF>.

відкритих акціонерних товариств), які провадять діяльність, пов'язану із державною таємницею» від 27.10.2005 р. № 2846/562<sup>35</sup>;

5) органами Служби безпеки України надаються спеціальні дозволи підприємствам, установам, організаціям на провадження діяльності, пов'язаної із державною таємницею, та режим секретності відповідно до ст. 20 Закону України «Про державну таємницю»<sup>36</sup>. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та забезпечення режиму секретності у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях» від 18.12.2013 № 939.

## ВИСНОВКИ

Під громадською безпекою слід розуміти, по-перше, стан захищеності інтересів людини, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу джерел підвищеної небезпеки, по-друге – це система суспільних відносин, урегульованих правовими і техніко-юридичними нормами, яка склалася через діяльність органів публічної адміністрації щодо своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації негативного впливу джерел підвищеної небезпеки, надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, загроз у сфері міграційної політики, особистій безпеці громадян, реалізації її прав, свобод і соціально значущих потреб, безпеці суспільства і держави. Характерними ознаками громадської безпеки є такі: 1) невід'ємний складник національної безпеки; 2) її реальне забезпечення можливе за умови застосування системи правових, організаційно-управлінських, технічних та інших засобів із метою запобігання виникненню небезпечних для людини і держави наслідків; 3) забезпечення громадської безпеки вимагає вироблення, прийняття і дотримання спеціальних (дозвільних) правил і нормативів оцінки та управління ризиком; 4) об'єктами є джерела підвищеної небезпеки: предмети і речовини, видучені із вільного цивільного обігу; загрози у сфері міграційної політики; суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, і, як наслідок, безпека особи; 5) забезпечується уповноваженим органом

---

<sup>35</sup> Про Порядок виконання заходів, спрямованих на погодження проєктів планів приватизації державного майна підприємств (планів розміщення акцій відкритих акціонерних товариств), які провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею : Наказ Фонд державного майна, Служба безпеки України від 27.10.2005 № 2846/562. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1385-05>.

<sup>36</sup> Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12>.

публічної адміністрації; 6) є цілеспрямованою; 4) є публічно-сервісною діяльністю; 5) реалізується у формі видачі документів дозвільного характеру (дозвід, висновок, рішення, погодження, свідоцтво тощо).

Суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі. До останніх віднесено Міністерство внутрішніх справ, Державну міграційну службу України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Особливостями дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки є: 1) підтримання балансу приватних і публічних інтересів у сфері громадської безпеки та виконання мети функціонування держави із забезпечення національної безпеки; 2) вилучення із певного кола суспільних відносин суб'єктів, які за своїми суб'єктивними та об'єктивними характеристиками можуть створювати або створюють загрозу відносинам у цій сфері; 3) вилучення із цивільного обігу об'єктів, предметів та засобів, які за технічними характеристиками не відповідають рівню безпеки; 4) дозвільні правовідносини як приватноправового, так і публічно-правового характеру; 5) у більшості випадків діяльність у сфері громадської безпеки, на яку потрібно отримувати документ дозвільного характеру, не пов'язана зі здійсненням господарської діяльності; 6) більшість об'єктів і предметів, які становлять зміст дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, мають підвищену небезпеку, що є підставою для встановлення додаткових обмежень щодо осіб, які мають бажання їх отримати; 7) набувачі дозволів отримують додатковий адміністративно-правовий статус, що передбачає певне коло кореспондуючих прав та обов'язків; 8) здійснення постійного контролю за суб'єктами дозвільних правовідносин у сфері громадської безпеки, що пов'язано із підвищеною небезпекою об'єктів і предметів, на які видаються дозволи у зазначеній сфері.

Здебільшого складність процедури отримання документа дозвільного характеру залежить від безпеки предмета чи діяльності, на які отримується відповідний дозвільний документ. Чим більшу загрозу для особи, суспільства, довкілля, держави становить той чи інший вид діяльності у сфері громадської безпеки, тим складнішими є умови отримання документа дозвільного характеру, тим більше повноважень надається органу публічної адміністрації і тим більше обмежень установлюється для осіб, які мають бажання отримати цей документ.

Дозвільні повноваження правоохоронних органів у сфері громадської безпеки базуються на дотриманні таких вимог:

- прийнятності, що полягає у визначенні та досягненні правоохоронними органами у державі соціально, економічно і технічно обґрунтованих нормативних значень ризиків для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки;

- превентивності, що передбачає максимально можливе і завчасне виявлення правоохоронними органами небезпечних значень показників стану чи небезпечного процесу, які створюють загрозу суспільним відносинам, та вжиття конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію такої загрози або мінімізації її наслідків;

- мінімізації, згідно з якою ризик потрібно зменшувати до рівня досягнення розумного компромісу між безпекою і розміром витрат на її забезпечення;

- повноти, відповідно до якої ризики для життєдіяльності людини чи функціонування будь-якого об'єкта є інтегральною величиною, яка має визначатися з урахуванням усіх загроз виникнення аварій або надзвичайних ситуацій, а також людського фактора;

- адресності: ризиком має управляти той правоохоронний орган, якого наділено дозвільними повноваженнями щодо об'єкта підвищеної безпеки;

- вибору доцільного значення, відповідно до якого правоохоронний орган забезпечує в межах від мінімального до гранично допустимого таке значення ризику, яке він вважає доцільним, виходячи із наявних у нього економічних, технічних і матеріальних ресурсів та наявних соціальних і політичних умов; правоохоронний орган, вибираючи доцільне значення ризику, гарантує певний рівень безпеки для населення, держави і суспільства;

- свободи інформації, відповідно до якої потрібно враховувати громадську думку під час вирішення питань про дозвільні повноваження правоохоронного органу.

Зміст дозвільних повноважень правоохоронних органів у сфері громадської безпеки різний і залежить від того, якому рівню свободи відповідає документ дозвільного характеру. Зокрема, заявницькому способу реєстрації відповідають максимально обмежені владні повноваження правоохоронного органу, які не допускають навіть перевірки автентичності поданих заявником документів. У свою чергу, дозволам, які видаються на розсуд правоохоронного органу, відповідають максимально широка компетенція, що допускає проведення додаткових перевірок, використання оперативно-розшукових заходів. Чим більшу загрозу особі, суспільству, державі, навколишньому середовищу становить вид діяльності, тим жорсткішими є умови

отримання дозволу, тим більше повноважень у правоохоронного органу, тим більше обмежень встановлюється для особи, яка бажає отримати дозвіл.

Громадян можуть обмежувати у користуванні певними об'єктами дозвільної системи залежно від таких критеріїв: віковий ценз; стан здоров'я; антигромадський спосіб життя; незнання матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поведінки з ними та їх застосування, оскільки від цього залежить забезпечення особистої безпеки та безпеки оточуючих, запобігання загибелі, пораненням і травмуванню особи під час поведінки із вогнепальною зброєю.

Дозвільні повноваження правоохоронних органів у сфері громадської безпеки можна систематизувати залежно від видів дозвільної діяльності загалом:

- реєстраційні повноваження (ДМС України, Сервісні центри МВС України);
- ліцензійні повноваження (МВС України, Служба безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій);
- власне дозвільні повноваження (МВС України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій);
- повноваження зі стандартизації та сертифікації (МВС України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України);
- погоджувальні повноваження (проведення експертизи, погодження) (МВС України, Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

## **АНОТАЦІЯ**

У науковій статті доведено, що правоохоронні органи – це державні інституції, основним призначенням та метою створення яких є дотримання і захист прав і свобод людини та громадянина і які для цього наділені таким правовим інструментарієм, як примус. Наголошено, що окремі державні інституції можуть наділитися правоохоронною функцією, яка не є основною у діяльності останніх, але дає змогу за допомогою останньої припиняти різного роду порушення встановлених правил у тій чи іншій сфері.

Акцентовано увагу на тому, що під громадською безпекою розуміють суспільні відносини, які регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами щодо опосередкованих джерел підвищеної небезпеки, предметів і речовин, видучених із вільного цивільного обігу, загроз у сфері міграційної політики, забезпечення техногенної безпеки з



метою попередження, припинення та усунення загрози для життя і здоров'я людей, інтересів суспільства і держави, матеріальних цінностей і навколишнього середовища.

Доведено, що громадську безпеку слід розглядати, по-перше, як стан захищеності інтересів людини, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу джерел підвищеної небезпеки, по-друге, – це система суспільних відносин, урегульованих правовими і техніко-юридичними нормами, що склалася через діяльність органів публічної адміністрації щодо своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації негативного впливу джерел підвищеної небезпеки, надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, загроз у сфері міграційної політики та особистій безпеці громадян, реалізації її прав, свобод і соціально значущих потреб, безпеці суспільства і держави.

Визначено систему суб'єктів надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки, до яких віднесено: Міністерство внутрішніх справ, Державну міграційну службу України, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Виокремлено особливості дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки. Здійснено систематизацію дозвільних повноважень органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки залежно від видів дозвільної діяльності.

### Література

1. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 192 с.

2. 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#Text>

3. Джафарова О. В. Громадська безпека як об'єкт дозвільної діяльності правоохоронних органів України. *Центральнотраїнаїський правничий часопис Кїровоградського юридичного інституту ХНУВС* : зб. наук. пр. 2010. № 2. С. 66–73.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>.

5. Парламентский контроль над сектором безопасности : принципы, механизмы и практические аспекты : пособие. под ред. Филиппа Флурри, Андерса Б. Джонсона. Київ : Межпарламентский союз, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2012. 195 с.

6. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 19 с.

7. Послуги / Офіційний веб-сайт ГСЦ МВС. URL: <https://hsc.gov.ua/poslugi/poslugi-shho-nadayutsya-servisnimi-tsentram/>.

8. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика. Відповід. ред. : Ю. І. Римаренко. Київ : КНТ, 2006. 740 с.

9. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/661-15>.

10. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12>.

11. Про деякі питання застосування судами законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки : Постанова Вищого спеціалізованого суду від 01.03.2013 № 4. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0004740-13>.

12. Про забезпечення захисту державної таємниці під час приватизації (корпоратизації) державних підприємств : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1114. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1114-2003-%D0%BF>.

13. 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 : Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.

14. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : Наказ Служби безпеки України від 29.01.2021 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0399-21>.

15. Про затвердження Інструкції про порядок узгодження зі Службою безпеки України видачі дозволів на право ввезення на територію України та вивезення з території України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Наказ Служби безпеки України. МОЗ України від 22.04.2019 № 657/947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0497-19>.

16. 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>

17. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/360-2014-%D0%BF>.

18. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.

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

20. Про затвердження Порядку видачі дозволів на право ввезення на територію України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.1997 № 146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/146-97-%D0%BF>.

21. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/150-2012-%D0%BF>.

22. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/80/94-%D0%B2%D1%80>.

23. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/622/2011>.

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

25. Про Порядок виконання заходів, спрямованих на погодження проектів планів приватизації державного майна підприємств (планів розміщення акцій відкритих акціонерних товариств), які провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею : Наказ Фонд державного майна. Служба безпеки України від 27.10.2005 № 2846/562. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1385-05>.

26. Про право власності на окремі види майна : Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2471-12>.

27. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3773-17>.

28. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2269-19>.

29. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-12>.

30. Терещенко Н. В. Особливості відповідальності за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків. 2003. 163 с.

31. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.

**Information about the author:**

**Dzhafarova Olena V'iacheslavivna,**

Doctor of Law. Professor.

Professor at the Department of Police Activity and Public Administration  
Kharkiv National University of Internal Affairs,  
27, L. Landau avenue, Kharkiv, 61080, Ukraine