

УДК 351.811.12

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.19>

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ

Князюк Олександр Григорович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Мета статті полягає у з'ясуванні стану адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України та визначенні шляхів його вдосконалення. У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, які регламентують діяльність із надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України. З'ясовано, що одним із недоліків адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України є відсутність низки базових нормативно-правових актів, на основі яких здійснювалося б таке регулювання. Аргументовано, що надання будь-яких адміністративних послуг, особливості відповідних процедур повинні бути чітко регламентовані положеннями окремо взятого закону України з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Встановлено, що фактично сьогодні всупереч приписам норм Закону України «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України, а також розмір сплати (адміністративного збору) за них визначено на підзаконному нормативно-правовому рівні. Незважаючи на всі позитивні аспекти підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, вони можуть бути визначені як тимчасові, оскільки можливість оперативного внесення відповідних змін, у т. ч. в частині визначення переліку адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України, а також розміру сплати (адміністративного збору) за них, вкрай негативно впливає на стабільність функціонування цієї сфери суспільних відносин. Запропоновано за допомогою систематизації законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, уніфікувати його положення, усунути прогалини, суперечності, застарілі положення, що дасть змогу виробити належне нормативне підґрунтя для подальшого прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративні послуги, сервісні центри МВС України, систематизація, вдосконалення.

**WAYS TO IMPROVE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE PROCEDURE FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES
BY SERVICE CENTERS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE**

Kniaziuk Oleksandr Hryhorovych,
PhD Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The purpose of the article is to clarify the state of administrative and legal regulation of the procedure for providing administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and identify ways to improve it. In the article, the analysis of scientific and normative-legal sources regulating the provision of administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has been carried out. It has been found that one of the shortcomings of the administrative and legal regulation of the procedure for providing administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the lack of a number of basic regulations on the basis of which such regulation would be carried out. It has been argued that the provision of any administrative services, especially the relevant procedures, should be clearly regulated by the provisions of a separate law of Ukraine, taking into account the requirements of the Law of Ukraine "On Administrative Services". It has been established that in fact, contrary to the provisions of a number of provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Services", the list of administrative services provided by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as the amount of payment (administrative fee) for them is determined by law. It has been emphasized that, despite all the positive aspects of the bylaw level of regulation of the relevant sphere of public relations, they can ultimately be defined as temporary, as the possibility of prompt changes, including in determining the list of administrative services provided service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as the amount of payment (administrative fee) for them, has an extremely negative impact on the stability of the functioning of this area of public relations. It has been proposed to unify its provisions, eliminate gaps, contradictions, obsolete provisions, which will allow to develop a proper regulatory basis for further adoption of the Law of Ukraine "On Administrative services of service centers of the Ministry of Internal Affairs".

Key words: administrative and legal regulation, administrative services, service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, systematization, improvement.

Постановка проблеми. Одним із визначальних факторів, що впливає на ефективність функціонування відповідної інституції, є належна регламентація суспільних відносин, у межах яких вона існує, повне та якісне визначення правил поведінки суб'єктів таких відносин. Усе це забезпечується внаслідок здійснення нормативно-правового регулювання таких суспільних відносин. Адміністративне законодавство посідає особливе місце, зокрема пронизує майже всі аспекти здійснення процедур надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, з огляду на що регулювання таких суспільних відносин слід позначати як адміністративно-правове. Вироблення шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України має першорядне значення як у контексті підвищення ефективності їх здійснення, так і функціонування системи МВС України загалом.

Аналіз останніх досліджень. Питання про стан і перспективи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів системи МВС України

взагалі та сервісних центрів МВС України зокрема досліджували в своїх працях такі вчені, як: О.І. Безпалова, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, Ю.Л. Калгушкін, А.Т. Комзюк, А.М. Коптев, В.Б. Пчелін, А.П. Рибінська, В.В. Сокурєнко та ін. Проте основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України висвітлюються поверхнево, фрагментарно в рамках дослідження загальнотеоретичних положень. У представленій статті переслідуюмо мету, яка полягає у з'ясуванні стану адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України та визначенні шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи окремі з недоліків адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, насамперед увагу слід звернути на відсутність базових нормативно-правових актів, на основі яких здійснювалося б таке регулювання. Так, сьогодні спеціалізованим Законом України, положення якого визначають правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [1]. У цьому нормативно-правовому акті визначено низку важливих засад надання адміністративних послуг, які стосуються і процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України. Однією з таких засад є і встановлення чітких критерій щодо здійснення нормативно-правової регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [1; 2]. Із чого випливає, що надання будь-яких адміністративних послуг, особливості відповідних процедур повинні бути чітко регламентовані положеннями окремо взятого закону України, з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Також Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено й низку вимог стосовно окремих аспектів надання адміністративних послуг. Наприклад, відповідно до ч. ч. 3, 6 ст. 11 вищенаведеного нормативно-правового акта розмір плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального й економічного значення. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється [1], однак сьогодні немає закону України, положення якого б визначали розміри адміністративного збору за надання сервісними центрами МВС України адміністративних послуг. Це питання сьогодні врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795, якою затверджено Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання. Окреме місце в цьому нормативно-правовому акті присвячено саме переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами з надання сервісних послуг МВС України, а також розмірам сплати адміністративного збору, наприклад: видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; видача свідоцтва про підготовку водіїв

транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів); видача свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів із видачею свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок; видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів для виїзду за кордон; тощо [3].

Фактично сьогодні всупереч приписам норм Закону України «Про адміністративні послуги» [1] перелік адміністративних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України, а також розмір сплати (адміністративного збору) за них визначено на підзаконному нормативно-правовому рівні. На таке положення справ вже неодноразово наголошували вчені-правознавці у своїх працях. Наприклад, досліджуючи особливості адміністративних послуг сервісних центрів МВС України у сфері безпеки дорожнього руху, А.М. Коптев наголосив на невідповідності системи оплати адміністративних послуг, що надаються сервісними центрами МВС України, яка визначається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, вимогам ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» в частині встановлення платності зазначених адміністративних послуг на законодавчому рівні. Водночас для виконання цієї вимоги вченим запропоновано або прийняти закон, який би визначав перелік адміністративних послуг МВС України, що надаються на платній основі, та вартість кожної послуги, або ж внести відповідні зміни до ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» в частині встановлення вартості адміністративних послуг на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Найбільш доцільним варіантом А.М. Коптев вважає другий, з огляду на його більш практичну складову частину. Вчений підкреслює, що з урахуванням інфляційних процесів, які відбуваються в нашій державі, а також швидкотемпних змін суспільних відносин, що породжують новий попит і необхідність створення нових адміністративних послуг, потрібний гнучкий механізм реагування на такі виклики. Внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів є набагато швидшим і простішим, ніж до законів [4, с. 6].

Дійсно, підзаконний рівень нормативно-правової регламентації суспільних відносин є набагато гнучкішим, оскільки внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів має менш складну процедуру порівняно із внесенням змін до законів України. Більш того, в цьому контексті цілком слушним є зауваження щодо того, що рамки законів України не дозволяють повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, які надалі можуть підлягати правовій регламентації. Саме тому, наголошує В.Б. Пчелін, законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин уповноваженими державою суб'єктами за допомогою видання підзаконного нормативно-правового акта, що, наприклад, дозволяє оперативно визначити компетенцію суб'єктів державного управління, закріпити права й обов'язки особи в межах функціонування відповідних суспільних відносин [5, с. 18].

Однак, незважаючи на всі позитивні аспекти підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, вони можуть бути визначені як тимчасові, оскільки можливість оперативного внесення відповідних змін, у т. ч. в частині визначення переліку адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України, а також розміру сплати (адміністративного збору) за них, вкрай негативно впливає на стабільність функціонування цієї сфери суспільних відносин. Також у цьому контексті цілком слушною є позиція відносно того, що концепція правової держави виходить із того, що пріоритет права з неминучістю повинен виступати як безумовний пріоритет (верховенство) закону в усій системі правових актів. Саме тому підзаконні акти повинні втратити характер нормативного регулятора, оскільки

їх пряме призначення – забезпечувати правозастосовну діяльність [6, с. 190]. На нашу думку, визначення як переліку адміністративних послуг, що надаються сервісними центрами МВС України, так і конкретних розмірів сплати за них повинно бути врегульовано виключно законом України, що повною мірою буде відповідати як приписам чинного національного законодавства України, так і концепції функціонування правової держави.

Із приводу зауваження щодо можливих інфляційних процесів, які мають місце в нашій державі, зазначимо, що в положеннях закону, який би визначав перелік адміністративних послуг, котрі надаються сервісними центрами МВС України, а також передбачає розміри сплати адміністративного збору, не обов'язково фіксувати їхні чіткі суми в національній валюті, оскільки надалі їх дійсно буде доволі складно змінити, зокрема скорегувати під реальний стан справ. Розміри сплати за надання сервісними центрами МВС України адміністративних послуг можуть бути зафіксовані в положеннях спеціального закону у відсотках від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Як встановлено в ст. 46 Конституції України, пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [7].

Положення спеціального закону повинні визначати не тільки перелік і суми сплати за адміністративні послуги, які надаються сервісними центрами МВС України, а й власне правовий статус останніх. Так, відповідно до п. 2 ч 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо адміністративної послуги [1]. Сьогодні правовий статус сервісних центрів МВС України врегульовано виключно на підзаконному нормативно-правовому рівні. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» від 28 жовтня 2015 р. № 889 було утворено Головний сервісний центр МВС України як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС України, а також 26 регіональних сервісних центрів МВС України [8]. Відповідно до Положення «Про Головний сервісний центр МВС», затвердженого наказом МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1393, Головний сервісний центр МВС України утворений як юридична особа публічного права та є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг МВС України [9].

Наказом МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1646 було затверджено Положення «Про територіальний сервісний центр МВС». Відповідно до приписів цього підзаконного нормативно-правового акта територіальний сервісний центр МВС України є структурним підрозділом територіального органу МВС України – регіонального сервісного центру МВС України [10]. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 12 лютого 2020 р. № 79 вказані вище 26 регіональні сервісні центри МВС України було ліквідовано. Як вказано у згаданому підзаконному нормативно-правовому акті, територіальні органи з надання сервісних послуг МВС України, які ліквіднуються, продовжують здійснювати повноваження та функції, покладені на зазначені органи, до впорядкування структури Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ [11]. Як було зазначено в офіційних джерелах із цього приводу, реалізація передбачених вищенаведеним нормативно-правовим актом заходів дозволить зменшити адміністративні витрати, спростити процедуру забезпечення підрозділів, які безпосередньо надають послуги, спеціальною та бланковою продукцією. Створення підрозділів сервісних центрів МВС України без статусу юридичних осіб дозволить організувати належний

підхід до підбору персоналу, що, у свою чергу, покращить якість державного сервісу та створить більш сприятливі умови для своєчасного, якісного й ефективного надання послуг і вирішення державних завдань у сферах реєстрації транспортних засобів, допуску громадян до керування транспортними засобами, моніторингу інформації про здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, допуску водіїв і транспорту до перевезення небезпечних вантажів, контролю за відповідністю конструкції, комплектації й обладнання транспортних засобів відповідним нормам і стандартам тощо [12].

Не ставлячи під сумнів вказані позитивні аспекти реформування сервісних центрів МВС України, зазначимо, що, на наше переконання, подальше визначення їх правового статусу та правових засад надання ними адміністративних послуг повинно бути здійснено в положеннях окремого спеціального закону України, яким, на нашу думку, має стати Закон України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». У положеннях такого законодавчого акта в обов'язковому порядку має бути передбачено наступні аспекти процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України: правовий статус сервісних центрів МВС України; принципи надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України; чіткий і вичерпний перелік адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України; розмір плати (адміністративного збору) за надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України; критерії оцінювання ефективності процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України.

З огляду на те, що адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України здійснюється на основі доволі значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, першим кроком на шляху вдосконалення такого законодавства слід обрати його систематизацію. На сторінках фахової юридичної літератури цілком слушно зауважують, що систематизацію законодавства слід визнати як спосіб його упорядкування, зведення його до певної внутрішньоузгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту [13, с. 176]. За допомогою систематизації законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, вдасться уніфікувати його положення, усунути прогалини, протиріччя, застарілі положення, що надасть змогу виробити належне нормативне підґрунтя для подальшого прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». Необхідно правильно обрати спосіб систематизації такого законодавства.

Висновки. Отже, сьогодні стан адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України можна визначити як незадовільний, що потребує вироблення дієвих шляхів вдосконалення законодавства, на основі якого воно здійснюється. Всупереч положенням чинного національного законодавства, яке загалом визначає правові засади надання адміністративних послуг будь-якими суб'єктами, діяльність сервісних центрів МВС України в цьому напрямі врегульовано на підзаконному нормативно-правовому рівні. Основним кроком на шляху вирішення вказаної проблеми є розроблення й подальше прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». Передувати цьому має здійснення систематизації численних підзаконних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними

центрами МВС України. Така систематизація повинна бути здійсненна способом консолідації вказаного законодавства, внаслідок чого має з'явитися єдиний укрупнений нормативно-правий акт, який слід закласти в основу вказаного закону.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
3. 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.
4. Коптев А.М. Адміністративні послуги сервісних центрів МВС в сфері безпеки дорожнього руху : дис. ... докт. філософії : 081. Дніпро, 2020. 216 с.
5. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
6. Чепурнова Н.М., Серегин А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Москва : ЕАОИ, 2007. 465 с.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. Ст. 3024.
9. Про внесення змін до Положення про Головний сервісний центр МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.04.2020 № 354. *Офіційний вебпортал Головного сервісного центру МВС України*. URL: https://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/polojenia_GSC_MVS.pdf?fbclid=IwAR3JPJYb9m_ZHUReQZ7oiIS0VDitEnfqU8rxzKdwujVYiS4pdRTKBrKuH0c.
10. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.12.2015 № 1646. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 526.
11. Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 79. *Офіційний вісник України*. 2020. № 17. Ст. 661.
12. Кабмін ліквідував регіональні сервісні центри МВС. *Єдиний портал органів системи МВС України*. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/28139_Kabmin_likviduvav_regionalni_servisni_centri_MVS.htm.
13. Організація роботи та управління в органах прокуратури : навчальний посібник / за заг. ред. М.К. Якимчука, І.В. Європіної. Київ : Національна академія прокуратури України. 2009. 207 с.