

**Головний сервісний центр
МВС України: питання теорії
та практики реалізації
адміністративно-правового
статусу**

Монографія присвячена проблемі визначення особливостей адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, його поняття, ознак, елементів. В роботі широко представлено теоретичні погляди на зміст елементів адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, відповідність рівня правового регулювання потребам здійснення завдань, покладених на цей орган, визначено прогалини, недоліки та протиріччя нормативно-правового регулювання.

Запропоновано авторський підхід, яким запропоновано оновлену концепцію адміністративно-правового статусу цього органу як правоохоронного органу в широкому розумінні, діяльність якого у сфері забезпечення публічно-сервісної функції держави в особі МВС має виконувати правоохоронну роль щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів. На основі науково обґрунтованого підходу та аналізу досвіду зарубіжних країн внесено пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Розрахована на викладачів, аспірантів (ад'юнктів), магістрів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться проблемами сучасного адміністративного права.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
Розділ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ	6
Розділ 2 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ	64
2.1. Становлення інституту адміністративних послуг в Україні	64
2.2. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг, які надаються в системі МВС України.	105
Розділ 3 ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ	133
3.1. Формування, становлення та формалізація ідеї адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України.	133
3.2. Теоретичні основи визначення місця Головного сервісного центру МВС України у системі суб'єктів адміністративного права.	162
3.3. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України.	218
3.4. Відповідальність Головного сервісного центру МВС України.	235
Розділ 4 ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІЙ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	306
4.1. Загальна характеристика адміністративної правосуб'єктності Головного сервісного центру МВС України.	306
4.2. Функції та повноваження Головного сервісного центру МВС	322
ВИСНОВКИ	357
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	366

ВСТУП

Поділ влади є важливою та необхідною умовою формування правової, соціальної держави, є її основоположним принципом. Але і в межах кожної з гілок влади не менш важливим є розподіл функціональних обов'язків між її органами. Забезпечення ефективного виконання функцій держави досягається шляхом оптимізації органів державної виконавчої влади на основі збалансованого та розумного розподілу їх обов'язків за сферами компетенції. Адміністративна реформа започаткувала нову еру адміністративного управління, яка наразі трансформувалася в сучасну доктрину правового регулювання суспільних відносин як точку дотику взаємодії держави та людини, де сфера публічного адміністрування окрім суто управлінських відносин доповнилася публічно-сервісними, як наслідку новітнього підходу визначення загального призначення держави та її органів «служити» людині. Такий підхід наразі формалізований Законом України «Про адміністративні послуги».

Дослідження відносин у сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації проводяться з моменту усвідомлення необхідності зміни концепції та підходів державного управління. Визначившись в дуальності публічного адміністрування: публічного управління як реалізації владно-розпорядчих повноважень, так і здійснення публічно-сервісної функції органами державної влади, з акцентом на формування на орієнтованість саме публічно-сервісного підходу до визначення напрямків діяльності органів виконавчої влади, до яких, як структура системи МВС входить і Головний сервісний центр МВС, наразі продовжуються дослідження та жваві дискусії вже не стільки щодо обґрунтованості такого підходу, скільки до якості та вираженості його впровадження в діяльності окремих органів, зокрема, і системи сервісних центрів МВС. На сьогоднішній день вже закладено фундамент загальнотеоретичних розробок та висновків щодо концепції публічних, зокрема, адміністративних послуг та їх здійснення органами публічної влади, зокрема, органами внутрішніх справ, проте, на жаль, сфера сервісної діяльності МВС, в т. ч. щодо функціонування дозвільної та реєстраційної систем МВС, функ-

ціонування яких щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів покладено на Головний сервісний центр МВС наразі перебуває на стадії осмислення, формалізації та удосконалення правового регулювання.

Функціонально Головний сервісний центр МВС створено на підставі Положення про Головний сервісний центр МВС, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1393. Водночас, зміст Положення, в якому визначено, що Головний сервісний центр МВС є юридичною особою публічного права, міжрегіональним сервісним центром з надання сервісних послуг МВС не дає підстав для визначення його адміністративно-правового статусу навіть як органу державної влади, а закріплені функції не корелюються з повноваженнями, які мають бути закріплені за адміністратором надання сервісних послуг МВС. Тож наразі існує потреба у визначенні адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, його елементів, зокрема, компетенції, завдань, функцій, повноважень, місця в системі суб'єктів адміністративного права та, безперечно, відповідальності, що слугує важливою гарантією здійснення діяльності цим органом на законній основі, а, відповідно, гарантією дотримання прав, свобод та законних інтересів суб'єктів звернення за сервісними послугами МВС.

Оскільки рівень нормативного закріплення адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС за законодавством України є мінімальним і не задовольняє потреб публічного адміністрування надання сервісних послуг МВС, існує необхідність у визначенні концепції правової регламентації його статусу на основі мети забезпечення при наданні сервісних послуг МВС безпеки дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів.

Розділ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ

Питання, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам органами державної влади, зокрема, органами МВС України та їх структурними підрозділами потребують окремої уваги з погляду на пошук оптимального механізму врегулювання відносин між зазначеними учасниками відносин на основі виваженого підходу. Особлива природа цих відносин спонукає до визначення напрямків власного дослідження, яке б визначало правове становище учасників, зокрема, адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС України, враховуючи сучасні підходи до правового регулювання надання публічних послуг органами державної влади в умовах новітнього державорозуміння (розуміння призначення держави служити правам, свободам та інтересам людини, сприяти їх утвердженню).

Питання, які стосуються визначення та адміністративно-правової характеристики окремих елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень-учасників публічних відносин були предметом окремих дисертаційних досліджень. Так, в дисертаційному дослідженні Є. О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 р.), зважаючи на відсутність в національній адміністративно-правовій науці комплексного дослідження саме публічних послуг, проведене дослідження концепції публічних послуг в діяльності органів публічної адміністрації в Україні та обґрунтовано потребу в розробці концептуальних підходів вдосконалення правової регламентації надання публічних послуг. Окремі питання правового регулювання надання публічних, зокрема, адміністративних послуг висвітлювалися в дисертаційних дослідженнях Г. М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організа-

ційно-правові аспекти» (2006 р.), І. В. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 р.) та Л. І. Приймака «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 р.), а також в працях І. О. Бондаренка (2006 р.) та С. Л. Дембіцької (2010 р.). Вагомий внесок в сферу досліджень правових аспектів надання публічних послуг внесла дисертація О. М. Буханевича «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» (2016 р.), в якому комплексно розкрито теоретичні основи та практика правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні, І. А. Гончарової «Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг» (2017 р.), В. Д. Щербаня «Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади» (2017 р.).

Значний внесок у сферу досліджень надання публічних послуг та правові характеристики адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних відносин внесли І. О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи» (2006 р.), В. І. Сіверін «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» (2010 р.), О. О. Воронятніков «Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України» (2012 р.), Т. О. Булковський «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» (2013 р.), В. В. Петьовка «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» (2014 р.).

В роботі О. Г. Циганова «Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України» (2018 р.) проаналізовано адміністративно-правові відносини щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. Загальні положення щодо адміністративно-правових аспектів формування і розвитку Національної поліції в Україні висвітлено в кандидатській дисертації Д. В. Власенко (2019 р.).

Висновки, отримані в цих дослідженнях певною мірою конкретизовані щодо окремих аспектів діяльності МВС України.

Серед них варто назвати праці І. В. Дроздової «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг» (2009 р.), Д. С. Денисюка «Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України» (2010 р.), Д. М. Ластовича «Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні» (2016 р.).

В інших дослідженнях, зокрема, О. О. Мозгового «Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України» (2019 р.) та А. П. Рибінської «Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України» (2019 р.) досліджено відносини з надання сервісних послуг у системі МВС та забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України, проте, в контексті даного дослідження, цих роботах висвітлюються лише питання завдань та функцій сервісних центрів МВС України, а не всі елементи адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України.

Втім, як зазначалося, ці роботи є важливими з точки зору загальнотеоретичних положень надання публічних послуг, забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України, проте, їх предметом не є вирішення завдань визначення та правової характеристики особливостей адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України. Тож, питання визначення та правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України є назрілим та актуальним, адже його регламентація має ґрунтуватися на науково обґрунтованих підвалинах, які визначають його природу, особливості формування, місце в системі органів публічної влади, компетенцію та повноваження, права та обов'язки та режим відносин з суб'єктами приватного права.

На наше переконання, проведення об'єктивного та всебічного дослідження неможливе без провідної ідеї, через призму якої здійснюється дослідження та методології дослідження, адже безсистемність та абстрактність неспроможні до результативності, об'єктивності та науковості висновків. Проте, нажаль, лише незначна частина дослідників переймається питаннями методології та ідейного підґрунтя власного дослідження, зупиняючись на догматичі

та схоластичних судженнях як результату аналізу норм чинного законодавства та висловлювань і позицій окремих науковців, які досліджували питання, які тим чи іншим чином стосуються предмету дослідження. Вбачаємо, що в цьому сенсі заслуговує на увагу висновок С. О. Сліпченка, що сучасна юриспруденція, здебільшого, визнаючи на словах потребу зміни застарілих поглядів на сучасну дійсність, вдається до консервації ідей у межах звичайного стилю мислення та в межах суджень, вироблених чи не століття тому [50, с. 57]. Підтримуючи його погляди, Л. В. Красицька висловила тезу, що базуючись на одних і тих самих поглядах, поняттях та застосовуючи одні й ті ж самі методи, варто розраховувати на однотипні очікувані висновки [51, с. 3]. Проте, такий підхід хоч і забезпечує стабільність в суспільстві завдяки стабільним підходам, проте, практично унеможлиблює якісні позитивні зрушення. Відповідно, і в науці відбувається якісний застій проти того, що здійснюється значна кількість наукових досліджень. З іншого боку, революційна новизна в сучасну епоху малоімовірна, а тому за діалектикою Г. Ф. Гегеля, кількісні зміни в певний момент можуть перетікати в зміни якісні, на які розраховує фундаментальна наука.

Солідаризуємося з підходом С. О. Сліпченка, що будь-яка діяльність у будь-якій її формі (як наукова, так і практична) визначається рядом факторів, а тому її кінцевий результат залежить не лише від того, хто діє та на що спрямований результат такого суб'єкта, але й від того, як відбувається цей процес, які способи, прийоми та методи та засоби при цьому використовуються [394, с. 61]. Свого часу відомий вчений Г. Ф. Шершеневич взагалі вважав, що успіх дослідницької діяльності (наукового пошуку) зумовлений методологією (правильністю обрання методів дослідження), яка відіграє визначальну та вирішальну роль [467, с. 61]. Щоправда, і сам вчений основними методами вважав соціологічний, історичний та догматики. Але на сьогоднішній день наука вже досягнула значного прогресу в царині методів наукового пізнання, а тому догматичний метод, як метод визначень та дефініцій не повною мірою задовольняє наші наукові потреби у встановленні причин, взаємозалежностей та взаємозв'язку.

Стан сучасної методології наукових досліджень як не можна краще характеризує О. Г. Циганов, за визначенням якого складність, багатогранність й міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми зумовлює необхідність її вивчення у системі координат, що задається різними рівнями методології науки, котра виступає каталізатором прогресу певної наукової галузі, а тому науковці, застосовуючи систему відповідних методів у процесі наукового пошуку, збагачують науковий інструментарій, формуючи міждисциплінарні підходи до вивчення об'єкта і предмета дослідження [452, с. 46].

Обґрунтування потреби в застосуванні методологічного підходу висвітлено в працях багатьох науковців. Так, О. Ф. Скакун визначила методологію пізнання правової матерії як систему певних теоретичних принципів, логічних прийомів, конкретних засобів дослідження предмета науки [53, с. 13]. Така позиція свого часу була висловлена і М. М. Рассоловим [365, с. 24–26]. К. Д. Петряєв же визначав методологію як систему сутнісних аспектів світогляду і теорії [253, с. 8]. Недоліком такого підходу вважаємо відсутність використання інструментарію (способів) наукового пізнання, від яких відірвано «ідейне» навантаження такого пізнання.

На наше переконання, на сьогоднішній день квінтесенцією розуміння сутності та призначення методології правничих досліджень вважаємо позицію І. В. Табаріна, на переконання якого у науковому пізнанні істинними повинні бути не лише нові знання (висновки, отримані в результаті проведеного дослідження), але й шлях до цих знань – методологія, під якою він розуміє використані в процесі дослідження методи. Тому під методологію він визначає сукупність прийомів, способів і засобів (методи наукового пізнання), що використовуються комплексно в конкретному науковому дослідженні [409, с. 565]. В. К. Колпаков визначає, що методологія і метод співвідносяться як ціле і частина цілого, як загальне і окреме, як система та її компонент, а методологічне знання існує у двох основних формах: у вигляді методологічних концепцій та у вигляді окремих методів. Водночас, предмет дослідження «веде» за собою й метод, який обирається для дослідження цього предмету, визначає межі його застосування та прийнятності [159, с. 251].



[Перейти на сайт →](#)