

УДК 342.951:35.077.3(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.5.51>

ВОЛИНЕЦЬ Р.М.

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»
У РЕЄСТРАЦІЙНО-ДОЗВІЛЬНУ ДІЯЛЬНІСТЬ СЕРВІСНИХ ЦЕНТРІВ МВС:
ПРОЦЕДУРНІ ВИКЛИКИ ТА ГАРАНТІЇ****IMPLEMENTATION OF THE LAW OF UKRAINE «ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE»
IN THE REGISTRATION AND LICENSING ACTIVITY OF THE MIA SERVICE CENTRES:
PROCEDURAL CHALLENGES AND GUARANTEES**

Актуальність статті полягає в тому, що сервісні центри МВС є одними з найбільш «масових» надавачів адміністративних послуг: щороку вони здійснюють мільйони реєстраційних дій, видач і обмінів посвідчень водія, приймань іспитів та видач дозволів. Саме тому імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX у їхню діяльність має особливе практичне значення: від того, наскільки відомчі процедури відповідатимуть уніфікованим вимогам закону, залежить реальний рівень процедурних гарантій для мільйонів громадян. Метою статті є дослідження процедурних аспектів імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX у реєстраційно-дозвільну діяльність сервісних центрів МВС, виявлення колізій між загальним та спеціальним регулюванням і формулювання пропозицій щодо їх усунення. Проблема ускладнюється тим, що реєстраційно-дозвільна діяльність сервісних центрів традиційно регулювалася численними спеціальними актами – постановами Кабінету Міністрів України та наказами МВС, які встановлювали власний порядок дій, нерідко відмінний від загальних правил. У статті досліджено процедурні аспекти імплементації Закону України «Про адміністративну процедуру», що набрав чинності 15 грудня 2023 року, у реєстраційно-дозвільну діяльність сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ України. Проаналізовано співвідношення загального та спеціального правового регулювання адміністративної процедури з урахуванням того, що положення спеціального законодавства застосовуються в частині, що не суперечить принципам Закону № 2073-IX. Досліджено стадії адміністративного провадження щодо надання послуг з реєстрації транспортних засобів, видачі та обміну посвідчень водія, видачі дозволів. Особливу увагу приділено вимогам до форми, змісту та мотивування адміністративних актів, праву особи бути вислуханою, а також гарантіям захисту прав заявників. Виявлено колізії між уніфікованими процедурними нормами та спеціальним відомчим регулюванням сервісних центрів. Сформульовано пропозиції щодо приведення відомчих процедур у відповідність до Закону України «Про адміністративну процедуру».

Ключові слова: адміністративна процедура; Закон України «Про адміністративну процедуру»; сервісний центр МВС; адміністративний акт; мотивування; право бути вислуханим; адміністративне провадження; реєстраційно-дозвільна діяльність; процедурні гарантії; належне урядування.

The relevance of the article lies in the fact that the service centers of the Ministry of Internal Affairs are one of the most “massive” providers of administrative services: every year they carry out millions of registration actions, issuance and exchange of driver’s licenses, acceptance of exams and issuance of permits. That is why the implementation of

the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” dated February 17, 2022 No. 2073-IX in their activities is of particular practical importance: the real level of procedural guarantees for millions of citizens depends on the extent to which departmental procedures comply with the unified requirements of the law. The purpose of the article is to study the procedural aspects of the implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” dated February 17, 2022 No. 2073-IX in the registration and licensing activities of the service centers of the Ministry of Internal Affairs, to identify conflicts between general and special regulations and to formulate proposals for their elimination. The problem is complicated by the fact that the registration and licensing activities of service centers have traditionally been regulated by numerous special acts - resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and orders of the Ministry of Internal Affairs, which established their own procedure, often different from the general rules. The article examines the procedural aspects of the implementation of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”, which entered into force on December 15, 2023, in the registration and licensing activities of service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The ratio of general and special legal regulation of the administrative procedure is analyzed, taking into account the fact that the provisions of special legislation are applied in the part that does not contradict the principles of Law No. 2073-IX. The stages of administrative proceedings regarding the provision of services for the registration of vehicles, the issuance and exchange of driver's licenses, and the issuance of permits are studied. Particular attention is paid to the requirements for the form, content and motivation of administrative acts, the right of a person to be heard, as well as guarantees for the protection of the rights of applicants. Conflicts between unified procedural norms and special departmental regulation of service centers were identified. Proposals were formulated to bring departmental procedures into line with the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”.

Key words: *administrative procedure; Law of Ukraine «On Administrative Procedure»; MIA service centre; administrative act; reasoning; right to be heard; administrative proceedings; registration and licensing activity; procedural guarantees; good governance.*

Постановка проблеми. Набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX (далі — ЗАП) 15 грудня 2023 року стало одним із наймасштабніших нормотворчих зрушень у вітчизняному адміністративному праві за весь період незалежності. Уперше в Україні запроваджено уніфіковані для всіх органів публічної адміністрації принципи, строки та порядок розгляду адміністративних справ, що відповідає закріпленому в Хартії основних прав Європейського Союзу праву на належне урядування [12].

Сервісні центри МВС є одними з найбільш «масових» надавачів адміністративних послуг: щороку вони здійснюють мільйони реєстраційних дій, видач і обмінів посвідчень водія, приймань іспитів та видач дозволів. Саме тому імплементація ЗАП у їхню діяльність має особливе практичне значення: від того, наскільки відомчі процедури відповідатимуть уніфікованим вимогам закону, залежить реальний рівень процедурних гарантій для мільйонів громадян.

Проблема ускладнюється тим, що реєстраційно-дозвільна діяльність сервісних центрів традиційно регулювалася численними спеціальними актами — постановами Кабінету Міністрів України та наказами МВС, які встановлювали власний порядок дій, нерідко відмінний від загальних правил. За підрахунками експертів, в Україні діє близько 400 спеціальних законів, що містять норми про прийняття адміністративних актів, і ще більше підзаконних актів [4]. Узгодження цього масиву з принципами ЗАП є складним процедурним викликом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальні засади адміністративної процедури розроблялися у працях В. П. Тимошука [1], І. Б. Коліушка [2], Р. С. Мельника [3], А. М. Школика [4], Т. О. Коломоєць [5]. Питанням співвідношення загальної та спеціальних адміністративних процедур присвячені роботи, що з'явилися після ухвалення ЗАП [6; 7]. Європейський контекст належної адміністративної процедури аналізувався у дослідженнях, присвячених рекомендаціям Ради Європи та моделям ReNEUAL [8].

Попри значну увагу науковців до загальних питань ЗАП, проблематика його імплементації саме у реєстраційно-дозвільну діяльність сервісних центрів МВС залишається малодослідженою. Відсутній системний аналіз колізій між уніфікованими нормами ЗАП і відомчим регулюванням сервісних центрів, що зумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є дослідження процедурних аспектів імplementації ЗАП у реєстраційно-дозвільну діяльність сервісних центрів МВС, виявлення колізій між загальним та спеціальним регулюванням і формулювання пропозицій щодо їх усунення. Завдання дослідження: 1) визначити співвідношення ЗАП та спеціального регулювання діяльності сервісних центрів; 2) проаналізувати стадії адміністративного провадження у сервісних центрах крізь призму ЗАП; 3) дослідити вимоги до мотивування адміністративних актів та право заявника бути вислуханим; 4) виявити колізії та запропонувати шляхи їх усунення.

Методологія дослідження ґрунтується на поєднанні формально-юридичного, системно-структурного та порівняльно-правового методів. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу норм ЗАП [9], Закону України «Про адміністративні послуги» [10], постанов Кабінету Міністрів України щодо реєстрації транспортних засобів та наказів МВС. Системно-структурний метод використано для виокремлення стадій провадження. Порівняльно-правовий метод покладено в основу зіставлення вимог ЗАП із положеннями спеціального регулювання, узагальненого у таблиці нижче. Метод тлумачення норм права застосовано для з'ясування змісту прикінцевих та перехідних положень ЗАП. Емпіричну базу склали роз'яснення центральних органів виконавчої влади та практика надання послуг сервісними центрами МВС.

Виклад основного матеріалу.

Співвідношення ЗАП і спеціального регулювання діяльності сервісних центрів

Закон № 2073-IX має статус базового (загального) акта для публічної адміністрації. Відповідно до пунктів 3 і 4 його Прикінцевих та перехідних положень, до приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом вони застосовуються в частині, що не суперечить принципам ЗАП [9]. Це означає, що спеціальне регулювання реєстраційно-дозвільної діяльності сервісних центрів зберігає чинність, але підпорядковується принципам ЗАП — верховенству права, законності, рівності, пропорційності, обґрунтованості, добросовісності.

Для приведення галузевого законодавства у відповідність із ЗАП Кабінетом Міністрів України було ініційовано законопроект № 10161 від 18 жовтня 2023 року, що передбачає внесення змін до понад 120 законів [11]. Однак темпи цієї роботи відстають від реальних потреб правозастосування, унаслідок чого сервісні центри фактично змушені одночасно застосовувати і ЗАП, і спеціальні акти, самостійно вирішуючи колізії на користь принципів загального закону.

Стадії адміністративного провадження у сервісних центрах крізь призму ЗАП

ЗАП закріплює послідовність стадій адміністративного провадження: ініціювання (подання заяви або початок за ініціативою органу), розгляд справи (з'ясування обставин, збирання доказів, забезпечення права бути вислуханим), прийняття адміністративного акта та його доведення до відома, а також виконання та можливість адміністративного оскарження. Реєстраційно-дозвільні провадження у сервісних центрах укладаються в цю загальну схему, проте мають специфіку, зумовлену масовістю та значною мірою формалізованістю.

На стадії ініціювання дедалі більшого значення набуває електронне подання заяв — через Портал «Дія» та електронний кабінет водія [10], нормативну базу якого оновлено наказом МВС від 11 листопада 2025 року № 782. Цифровий канал спрощує доступ до послуги, проте ставить додаткові вимоги до забезпечення процедурних прав особи в електронному середовищі. На стадії розгляду ключовою гарантією ЗАП є право особи бути вислуханою до прийняття несприятливого для неї акта; у практиці сервісних центрів це право має реалізовуватися, зокрема, у випадках відмови в реєстрації або в наданні дозволу.

Вимоги до мотивування адміністративних актів

Однією з найважливіших новел ЗАП є деталізована вимога до мотивування адміністративних актів. Акт, що породжує несприятливі наслідки для особи (відмова, скасування дозволу тощо), має містити посилання на фактичні обставини, докази та норми права, а також пояснення, чому орган дійшов відповідного висновку [1]. Традиційна для сервісних центрів практика формальних відмов із посиланням лише на пункт відомчого акта без розкриття мотивів суперечить ЗАП.

Належне мотивування виконує подвійну функцію: воно дисциплінує орган, змушуючи його ухвалювати обґрунтовані рішення, та забезпечує особі реальну можливість оскарження, адже без розуміння мотивів відмови захист права стає ілюзорним. Тому впровадження стандартів мотивування у відомчій формі та інформаційні системи сервісних центрів є першочерговим завданням імplementації.

Колізії між ЗАП і спеціальним регулюванням

Аналіз чинного регулювання дозволяє виявити низку типових колізій між уніфікованими нормами ЗАП та спеціальним регулюванням сервісних центрів, узагальнених у таблиці нижче.

Ці колізії стосуються насамперед обсягу обов'язку мотивування, реалізації права бути вислуханим, порядку обчислення строків та режиму адміністративного оскарження.

Таблиця

**Колізії між Законом № 2073-IX та спеціальним регулюванням
реєстраційно-дозвільної діяльності**

Аспект	Вимога ЗАП (№ 2073-IX)	Типова практика спеціального регулювання	Напрямок узгодження
Мотивування акта	Розгорнуте мотивування з посиланням на факти, докази, норми	Формальне посилання на пункт відомчого акта	Запровадження стандарту мотивування у відомчій формі
Право бути вислуханим	Обов'язкове до прийняття несприятливого акта	Як правило, не реалізується	Закріплення процедури вислуховування при відмові
Обчислення строків	Єдині правила обчислення та зупинення	Спеціальні строки за видами послуг	Гармонізація строків із принципами ЗАП
Адміністративне оскарження	Уніфікований порядок оскарження до вищого органу	Фрагментарне регулювання	Уніфікація оскарження в системі ГСЦ МВС
Заінтересовані особи	Залучення заінтересованих осіб до провадження	Орієнтація лише на заявника	Визначення кола заінтересованих осіб

Джерело: складено автором на основі Закону № 2073-IX та чинного спеціального регулювання діяльності сервісних центрів МВС, станом на травень 2025 р.

Гарантії захисту прав заявників та пропозиції щодо вдосконалення

Захист прав заявників у відносинах із сервісними центрами забезпечується системою процедурних гарантій ЗАП: правом на участь у провадженні, правом бути вислуханим, правом на вмотивований акт, правом на доступ до матеріалів справи та правом на адміністративне й судове оскарження. Реальна дієвість цих гарантій залежить від того, наскільки повно вони відображені у відомчих регламентах та інформаційних системах.

На підставі проведеного аналізу пропонується: по-перше, розробити та затвердити наказом МВС типовий регламент адміністративних проваджень у сервісних центрах, узгоджений із ЗАП; по-друге, доповнити інформаційні системи сервісних центрів модулем формування вмотивованих рішень; по-третє, унормувати в межах системи ГСЦ МВС єдиний порядок адміністративного оскарження; по-четверте, прискорити приведення спеціального регулювання у відповідність до ЗАП у межах реалізації законопроекту № 10161.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки. По-перше, набрання чинності ЗАП поширило на реєстраційно-дозвільну діяльність сервісних центрів МВС уніфіковані принципи та процедурні гарантії; спеціальне регулювання зберігає чинність лише в частині, що не суперечить принципам цього Закону.

По-друге, ключовими процедурними викликами імплементації є забезпечення належного мотивування адміністративних актів, реалізація права особи бути вислуханою та уніфікація адміністративного оскарження. Існуюча практика формальних відмов і неповного інформування заявників не відповідає вимогам ЗАП.

По-третє, усунення виявлених колізій потребує розроблення типового регламенту проваджень, доопрацювання інформаційних систем та прискорення приведення спеціального законодавства у відповідність до ЗАП. Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом судової практики щодо застосування ЗАП у спорах за участю сервісних центрів МВС.

Список використаних джерел:

1. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

2. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
3. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
4. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України: становлення та систематизація : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 248 с.
5. Коломосць Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2012. 528 с.
6. Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративна процедура: новели Закону № 2073-IX. Юридична Україна. 2024. № 1. С. 12–24.
7. Сало Л. Б. Принципи адміністративної процедури за Законом України «Про адміністративну процедуру». Право і суспільство. 2024. № 2. С. 88–96.
8. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Oxford : Oxford University Press, 2017. 320 p.
9. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 10161 від 18.10.2023). Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/>.
12. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. (ст. 41 «Право на належне управління»). Official Journal of the EU. 2012. С 326.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025