

5. Libro bianco 2002. Ministero della Difesa. URL: http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20060816165432.pdf (дата звернення: 23.01.2019).
6. Коломоєць О.В. Особливості концепції колективної безпеки Італії. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119. С. 26–33
7. Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, I Servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124). Giuffrè, Milano 2008. P. XXVIII.
8. Carabinieri. Treccani.it. URL: [http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_\(Dizionario-di-Storia\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/carabinieri_(Dizionario-di-Storia)/) (дата звернення: 23.05.2019).
9. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України / А. Дацюк та ін. Київ, 2015. 40 с.
10. Стратегічний вибір: основні моделі національної безпеки та зовнішньої політики України. Проект Центру дослідження міжнародних відносин за підтримки The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund. Київ, 2014. 41 с.

МИХАЙЛЮК Я. Б.

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
публічного та приватного права
(Київський університет
імені Бориса Грінченка)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-15>

ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проведено дослідження принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг, виокремлено місце цього принципу у системі принципів адміністративних процедур. Окрему увагу звернено на практичне застосування вказаного принципу та його значення для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації. Вивчено особливості правового регулювання застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільних процедур. Детально проаналізовано європейський досвід застосування принципу мовчазної згоди та його роль для підвищення якості надання адміністративних послуг.

Ключові слова: принципи адміністративного права, адміністративні процедури, мовчазна згода, адміністративні послуги, дозвільні процедури.

В статье проведено исследование принципа молчаливого согласия в сфере предоставления административных услуг, выделено место данного принципа в системе принципов административных процедур. Отдельное внимание уделено практическому применению указанного принципа и его значению для защиты прав и свобод физических и юридических лиц в отношениях с органами публичной администрации. Изучены особенности правового регулирования применения принципа молчаливого согласия в сфере разрешительных процедур. Детально проанализирован европейский опыт применения прин-



ципа молчаливого согласия и его роль для повышения качества предоставления административных услуг.

Ключевые слова: *принципы административного права, административные процедуры, молчаливое согласие, административные услуги, разрешительные процедуры.*

The article analyzes the principle of tacit consent in the area of providing administrative services. Author outlines the principle of tacit consent in the system of principles of administrative procedures. Particular attention is devoted to the practical application of this principle and its meaning for the protection of the rights and freedoms of individuals and legal entities in relations with public administration.

Key words: *principles of administrative law, administrative procedures, tacit consent, administrative services, licensing procedures.*

Вступ. Проблематиці надання адміністративних послуг присвячено значну кількість наукових досліджень у сфері адміністративного права, окреме місце серед яких займає вивчення принципів надання адміністративних послуг. Питання принципів надання адміністративних послуг розглядаються через призму принципів адміністративних процедур.

Актуальність теми статті зумовлена необхідністю детального аналізу застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг на основі європейського досвіду з метою формування пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері.

Дослідженням правового регулювання надання адміністративних послуг в українській адміністративно-правовій науці займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Л. Дембіцька, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець, І.Б. Коліушко, Є.В. Курінний, Г.М. Писаренко, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванов, К.В. Химичук та ін. Дослідженню проблем принципів адміністративних процедур були присвячені праці А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, В.Г. Перепелюка, В.П. Тимошука, А.М. Школика та ін.

Однак принципу мовчазної згоди часто не приділяється достатньо уваги у контексті аналізу принципів процедур надання адміністративних послуг, незважаючи на те, що вказаний принцип має вагоме практичне значення для захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства у цій сфері з урахуванням європейського досвіду.

Результати дослідження. Поняття «принцип» (від лат. *principium* – начало, основа) у науковій літературі розглядається як «основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної державної чи громадської організації» [1, с. 110].

Принципи адміністративного права у теорії розглядають як «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [2, с. 95–96].

Вивчаючи європейські принципи адміністративного права, А.А. Пухтецька відносить «до загального обсягу поняття європейських принципів адміністративного права сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середини ХХ ст. – початку ХХІ ст.), у т. ч. щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС» [3, с. 169].

У спеціальному дисертаційному дослідженні Є.О. Легеза принципи надання публічних послуг визначає як «основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності



суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг фізичним і юридичним особам» [4, с. 129–130].

Натомість Законом України «Про адміністративні послуги» визначено принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, до складу яких не включено принципу мовчазної згоди. Однак законодавче визначення принципу мовчазної згоди міститься у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»: «Принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено» [5, с. 31].

У науковій літературі часто принцип мовчазної згоди розглядається виключно в контексті дозвільних процедур у сфері господарської діяльності. Однак такий підхід є обмеженим і невиправданим.

Як зазначає В.П. Тимошук, значну частину адміністративних послуг становлять т. зв. «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [6, с. 19]. Дозвільні процедури стосуються виключно сфери господарської діяльності, однак сфера надання адміністративних послуг є ширшою та включає як адміністративні послуги, що надаються у сфері бізнесу, у т. ч. документи дозвільного характеру, так і послуги, які надаються громадянам і не пов'язані зі здійсненням господарської діяльності. Дозвільні органи у контексті Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розглядаються як суб'єкти надання адміністративних послуг.

Окрім того, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» внесено зміни, відповідно до яких дозвільні центри є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг, плата за видачу (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір) визначається згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», та інші зміни.

За своєю правовою природою дозвільні процедури у сфері господарської діяльності належать до адміністративних процедур. І. Лазарев до адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у відносинах із громадянами та їх організаціями, відносить ліцензійно-дозвільні процедури [7, с. 16]. Дозвільні процедури зараховують до адміністративних процедур також українські науковці А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [8], С.Г. Стеценко [9] та ін.

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розкривається суть принципу мовчазної згоди. Якщо у встановлений законом строк суб'єкту господарювання не видано документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів із дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Деталізовано застосування вказаного принципу в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди» від 27 січня 2010 р. № 77.

Однак дія принципу мовчазної згоди є обмеженою щодо окремих видів господарської діяльності; їх перелік визначений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 25 серпня 2010 р. № 725.

Варто зазначити, що є також «інший бік декларативного принципу, оскільки особа, котра обрала такий спосіб реалізації свого права, повинна брати на себе повну відповідальність за результати своєї діяльності та нести як юридичну, матеріальну, так і моральну відповідальність <...> запровадження принципу декларативності, особливо у сфері господарювання, – це велика довіра до громадянського суспільства щодо усвідомлення необхідності



робити все згідно з чинним законодавством, а також відповідальності за безпечність і якість господарської діяльності» [10, с. 50].

У європейській науковій літературі дослідженню принципу мовчазної згоди присвячена достатня увага. Його практичне застосування також має тривалу історію. Незважаючи на це, європейські вчені «мовчання адміністративного органу» розглядають по-різному. Більшість схиляються до думки, що відсутність відповіді органу публічної адміністрації на запит зацікавленої особи у встановлений строк означає схвалення, яке відповідає латинському принципу «*qui tacet consentire videtur*» (з лат. – «той, хто мовчить, погоджується»). Однак в окремих теоретичних дослідженнях, навпаки, звертається увага на те, що відсутність ствердної відповіді повинна розглядатися як відмова.

«Адміністративне мовчання» у європейських адміністративно-правових дослідженнях розглядається як «юридична фікція адміністративного права, викликана юридичною ситуацією, за якої заява, подана до органів публічної адміністрації, протягом певного періоду часу вважається «відхиленою» або «прийнятою». У цьому сенсі «адміністративне мовчання» є певним інститутом права, котрий відповідно до законодавства може бути «позитивним» або «негативним», тобто свідчити про прийняття або відхилення запиту, поданого зацікавленими сторонами» [11, с. 2].

В українській юридичній літературі та законодавстві мовчання органу публічної адміністрації розглядається як позитивна відповідь, тобто не надання органом публічної адміністрації відповіді на запит суб'єкта звернення у встановлений строк вважається згодою відповідного органу та надає суб'єкту звернення відповідні права, по отримання яких він звертався. Таке тлумачення мовчання органу публічної адміністрації є найбільш прийнятним, оскільки розгляд запитів громадян і надання обґрунтованих відповідей у встановлений строк є обов'язком органів публічної адміністрації. Негативне тлумачення мовчання органу публічної адміністрації призведе до зловживань із боку уповноважених органів і порушення прав і свобод громадян у сфері публічної адміністрації, адже принцип мовчазної згоди виступає важливою гарантією захисту прав і свобод громадян і фактично стимулює органи публічної адміністрації до сумлінного здійснення повноважень.

Як уже зазначалося, у Законі України «Про адміністративні послуги» відсутній принцип мовчазної згоди. У проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03 грудня 2012 р. принцип мовчазної згоди розглядається як один із принципів адміністративної процедури [12]. Аналогічно принцип мовчазної згоди було включено до принципів адміністративної процедури у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 09 червня 2015 р. [13].

Однак в останньому проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28 грудня 2018 р. принцип мовчазної згоди відсутній серед принципів адміністративної процедури [14], що не відповідає основним завданням адміністративної процедури щодо забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та інтересів у відносинах із органами публічної адміністрації.

Натомість наукові дослідження адміністративних процедур свідчать про необхідність застосування вказаного принципу, зокрема І.А. Гончарова у дисертаційному дослідженні звертає увагу на «необхідність включення принципу мовчазної згоди до системи принципів процедури надання адміністративної послуги як дієвого заходу дотримання суб'єктами надання адміністративних послуг інших спеціальних принципів процедури надання адміністративних послуг і підвищення рівня суспільної довіри до суб'єктів надання адміністративних послуг із боку споживачів таких послуг» [15, с. 4].

Копіювання принципу мовчазної згоди, котрий застосовується у сфері дозвільних процедур, на сферу надання адміністративних послуг недоцільне. У науковій літературі пропонується впровадження декларативного принципу здійснювати через «розробку і закріплення критеріїв визначення пріоритетних послуг, надання яких за декларативним принципом передбачається першочергово, доповнення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні положеннями про оптимізацію порядків надання адміністратив-



них послуг у напрямку до забезпечення електронного надання відповідних послуг за декларативним принципом» [16, с. 370–371] і вжиття інших заходів.

Поширення принципу мовчазної згоди лише на окремі види процедур надання адміністративних послуг, зокрема дозвільні процедури у сфері господарської діяльності, є не виправданим, оскільки застосування такого принципу покликане забезпечити захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від зловживань із боку органів публічної адміністрації. Надання такого захисту лише окремим учасниками правовідносин у сфері діяльності органів публічної адміністрації, зокрема суб'єктам господарювання, свідчить про дискримінацію і нерівний захист прав та інтересів інших суб'єктів звернення, які не є суб'єктами господарювання.

Окрему увагу варто звернути на практичне застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільних процедур. Такий принцип широко застосовується у сфері земельних відносин, а саме щодо надання дозволу уповноваженим органом на розроблення проекту землеустрою відповідно до ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України. Судова практика також свідчить про ефективність застосування принципу мовчазної згоди у вказаній сфері. Зокрема, у постанові Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. у справі № 826/16335/17 Суд дійшов висновку, що у зв'язку з невиконанням органом державної влади свого обов'язку щодо розгляду заяви суб'єкта господарювання у визначений законом строк суб'єкт господарювання набув право здійснювати діяльність без отримання відповідного погодження.

Висновки. Застосування принципу мовчазної згоди у сфері надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню рівня захисту прав і свобод громадян від зловживань із боку органів публічної адміністрації. Застосування принципу мовчазної згоди також сприятиме підвищенню якості надання адміністративних послуг і «дисциплінуватиме» посадових осіб органів публічної адміністрації своєчасно здійснювати свої повноваження з надання адміністративних послуг. Однак, враховуючи практику застосування принципу мовчазної згоди у сфері дозвільної діяльності, а також європейський досвід застосування вказаного принципу, законом повинні бути детально врегульовані умови та порядок його застосування, а також встановлені винятки, коли вказаний принцип не може бути застосований.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. 2004. Т. 6. 768 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. 592 с.
3. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. 237 с.
4. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. С. 3.
6. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
7. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2002. 20 с.
8. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.
10. Джафарова О.В. Принципи дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 4/1. С. 46–53.



11. Cani E. Administrative Silence: omission of public administration to react as an administrative decision-taking. *Juridical Scientific Journal / School of Magistrate, Tirana, Albania*. 2014. № 4. P. 151–173.
12. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 (дата звернення: 24.03.2019).
13. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 09 червня 2015 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/disensi> (дата звернення: 24.03.2019).
14. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» № 9456 від 28 грудня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307 (дата звернення: 24.03.2019).
15. Гончарова І.А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 18 с.
16. Литвин М.О. Декларативний принцип надання адміністративних послуг в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 8 (48). С. 368–371.

МІЛЕВСЬКИЙ А. П.,
здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
(Міжрегіональна Академія управління
персоналом)

УДК 351.74:342.922

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-16>

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ПІДРОЗДІЛАМИ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

У науковій статті визначаються види адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України. На основі реєстру адміністративних послуг виокремлено ті їх види, які надаються підрозділами Міністерства юстиції України. Запропонована класифікація адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, класифікація, реєстр, види адміністративних послуг, що надаються підрозділами Міністерства юстиції України.

В научной статье определяются виды административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины. На основе реестра административных услуг выделены те их виды, которые предоставляются подразделениями Министерства юстиции Украины. Предложена классификация административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: услуги, административные услуги, классификация, реестр, виды административных услуг, предоставляемых подразделениями Министерства юстиции Украины.

