

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.95

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.044

Зливко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-2732-3144;

Сикал М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-0334-4047;

Сорокіна І. С.,

кандидат юридичних наук,
старший інспектор з Од УІП КП «102» ГУ НП у м. Києві
ORCID: 0000-0002-6685-9462

ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ ТА ДЕКЛАРАТИВНИЙ ПРИНЦИП У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено проблемним питанням надання адміністративних послуг в Україні. Досліджено поняття та сутність принципу мовчазної згоди та декларативного принципу, проаналізовано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг», здійснено теоретико-правовий аналіз проблем застосування принципу мовчазної згоди та декларативного принципу під час надання адміністративних послуг в Україні, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адміністративні послуги, принципи надання адміністративних послуг, принцип мовчазної згоди, декларативний принцип.

Постановка проблеми. Конституція України проголосила нашу державу демократичною, соціальною та правовою державою. А ефективно і вільне здійснення прав людини є однією з

головних ознак демократичного суспільства і правової держави, тому утвердження і забезпечення прав людини в сучасному українському суспільстві має бути не другорядним завданням, а головним обов'язком держави, що повинно принципово змінити історичну парадигму відносин між державою і людиною.

Ідеологія законодавства про надання адміністративних послуг направлена на те, щоб сприяти розвитку підприємницької ініціативи, забезпечити можливість безперешкодно та легко починати новий бізнес, а також максимально скоротити контакти підприємця і посадовця.

Сутність наукової проблеми щодо надання адміністративних послуг населенню полягає в тому, що на сьогодні правова база діяльності з надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різнорівневою, це стосується і принципів надання адміністративних послуг. Так, формулювання терміна «принцип мовчазної згоди» міститься в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» № 1759-VI від 15 грудня 2009 р. Цей принцип міститься і в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р. У цих Законах також закріплено ідею декларативного принципу, проте дефініція цього принципу у згаданих Законах відсутня. Беручи до уваги те, що принцип мовчазної згоди та декларативний принцип начебто є схожими, хоча це не так, а тому виникає проблема з їх сприйняттям як посадовими особами, так і суб'єктами господарювання, які неоднозначно розуміють сутність цих принципів. Вони можуть сприймати їх як відмінні один від одного, так і як тотожні поняття, а тому виникає потреба у їх дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Види адміністративних послуг, порядок їх надання та отримання, як свідчить аналіз наукових публікацій, здебільшого є недосконалими, надто довготривалими і малоефективними, на що вказують праці І. Коліушка, Р. Безсмертного, І. Голосніченка, В. Тимощука. Саме вони досліджували значення управлінських (адміністративних) послуг під час проведення адміністративної реформи. Варто згадати, що В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги

як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек досліджували нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг та форми їх оплати; М. Лесечко, О. Берданова, А. Чемерис, Н. Чухранова, Р. Рудніцька – ідентифіковували адміністративні та інші види послуг, що надаються місцевими органами виконавчої влади; Г. Писаренко, О. Поляк, Д. Сухініна присвятили свої роботи напрямом удосконалення надання послуг органами державної влади і місцевого самоврядування.

Метою статті є: дослідження поняття та сутності принципу мовчазної згоди та декларативного принципу; аналіз нормативно-правових актів, які розкривають суть принципу мовчазної згоди та декларативного принципу; аналіз законопроекту про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг; розгляд проблем, що виникають під час застосування цих принципів у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалось вище, досить схожим до декларативного принципу є принцип мовчазної згоди. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» № 1759-VI від 15 грудня 2009 р. було внесено зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., зокрема було визначено принцип мовчазної згоди – це 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 [1].

Останній принцип означає те, що суб'єкт господарювання набуває право на здійснення певних видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру. Цей принцип може бути реалізований лише за наявності двох умов,

зокрема: 1) подано необхідні документи згідно з встановленим законодавством переліком (це заява, а також документи, що свідчать про відповідність матеріально-технічної бази підприємства чинним у законодавстві вимогам); 2) дозвільний документ або рішення про відмову у наданні дозволу не видано або не направлено ініціатору отримання дозволу (законодавцем встановлено 10-денний термін дозвільному органу на направлення відповіді). За відсутності відповідного реагування дозвільного органу у згаданий вище термін можна вважати, що документ видано.

Проте цей принцип не має практичної реалізації, оскільки, по-перше, не встановлений детальний порядок такого звернення підприємців, по-друге, не затверджений перелік видів господарської діяльності (видів дозволів), на які поширюється принцип мовчазної згоди.

У свою чергу, підприємці мають право розпочинати свою господарську діяльність не на принципі мовчазної шкоди, а на декларативному принципі. Декларативний принцип означає, що підприємець має право здійснювати свою діяльність без отримання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення державного адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства. Основним кроком на шляху започаткування господарської діяльності є подання декларації, яка повинна містити інформацію про матеріально-технічну базу підприємства, а також констатувати відповідність таких матеріально-технічних ресурсів вимогам законодавства. Реалізація декларативного принципу спростовує процедуру започаткування бізнесу як для суб'єктів господарювання, так і для дозвільних органів, за якими встановлюється тільки обов'язок щодо перевірки зазначених у декларації відомостей.

Постановою Кабінету Міністрів України № 922 від 7 грудня 2016 р. встановлено форми подання декларації, якими є паперова та електронна форми, а також закріплено порядок повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства [2]. Цією постановою затверджено також

зміст декларації про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства.

Варто зазначити, що існують винятки щодо застосування декларативного принципу. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 725 [3] затверджено перелік 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. Якщо в постанові № 725 відсутній той вид господарської діяльності, який хоче здійснювати підприємець, то він може звернутись до дозвільного центру, заповнити там декларацію, після чого отримує право на здійснення відповідного виду господарської діяльності.

Продовжуючи дослідження декларативного принципу, варто зупинитись на деяких положеннях законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг» [4], зареєстрованому у Верховній Раді України 14 квітня 2017 року. Так, відповідно до цього законопроекту пропонується:

- поширити дію Закону на відносини щодо набуття прав на конкурсних засадах та стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, здійснення регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- визначити поняття і можливість надання адміністративних послуг у випадках, передбачених Законом, за декларативним принципом, а також положення щодо погоджувальних процедур під час надання адміністративних послуг;

- встановити, що у разі прийняття узгодженого рішення між районною державною адміністрацією та міською або селищною радою населеного пункту, який є адміністративним центром району, щодо забезпечення надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг, утворений відповідною радою, центр надання адміністративних послуг при районній державній адміністрації не утворюється;

- визначити типовий перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги, а також для анулювання результату

наданої адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законами;

- визначити повноваження керівника центру надання адміністративних послуг [4].

Варто наголосити, що згаданим законопроектом визначається термін «декларативного принципу» – це спосіб, згідно з яким суб'єкт звернення отримує адміністративну послугу шляхом подання повідомлення (декларації) суб'єкту надання адміністративної послуги, в тому числі через адміністратора [4].

Доцільно зазначити, що як термін «декларативний принцип», так і його дефініція були закріплені у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., а саме у статті 1 було зазначено, що це декларативний принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства [6]. Проте в 2010 році були внесені зміни до Закону, визначення цього принципу було прибрано з тексту Закону, натомість добавлено визначення декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства. Попри це, законодавець все ж таки згадує термін «декларативний принцип» у прикінцевих положеннях цього Закону.

На нашу думку, було б доцільним закріпити дефініцію декларативного принципу в статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., як це було зроблено щодо принципу мовчазної згоди.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що декларативний принцип посідає особливе місце у сфері підприємницької діяльності, оскільки завдяки реалізації цього принципу спрощується процедура започаткування багатьох видів господарської діяльності, скасовується низка дозвільних та погоджувальних дій з боку державних органів. Тобто згодом цей принцип повинен прибрати будь-який негативний вплив державних органів на суб'єктів господарювання та їхню діяльність. Основним напрямом розвитку цього принципу повинно стати його поширення на значно біль-

шу кількість різних видів господарської діяльності, за винятком тих видів, що можуть створювати загрозу життю та здоров'ю людей, навколишньому середовищу.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 р. №1759. Дата оновлення: 28.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1759-17> (дата звернення: 18.01.2019).

2. Деякі питання набуття права на впровадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності за декларативним принципом: постанова Кабінету Міністрів України від 7.12.2016 р. № 922. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-2016-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2019).

3. 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: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 р. № 725. Дата оновлення: 8.02.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2019).

4. Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг: проект Закону від 14.04.2017 р. № 6388. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61645 (дата звернення: 18.01.2019).

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 4.04.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15/page?text=%E4%E5%EA%EB%E0%F0> (дата звернення: 18.01.2019).

Zlyvko S., Sykal M., Sorokina I.

PRINCIPLE OF SILENT CONSENT AND DECLARATIVE PRINCIPLE IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDING

The article is devoted to the legal issues of providing administrative services in Ukraine. It is established that entrepreneurs have the right to start their economic activities using the principle of silent consent and declarative principle. It is concluded that the principle of silent consent can be realized only in case of two conditions, in particular: 1) the required documents are submitted in accordance with the list of legislation

established (this statement, as well as documents, which testify to the compliance of the material and technical base of the company with the requirements in force in the legislation; 2) the permit document or the decision to refuse the permit was not issued or not sent to the initiator of obtaining the permit (the legislator has set a 10-day period for the permit authority to send the reply). In the absence of an appropriate response from the permit authority within the above-mentioned period, it may be assumed that the document has been issued. A declarative principle means that an entrepreneur has the right to carry out his activity without obtaining a permit document by informing the state administrator or the appropriate permit authority that his material and technical basis is in conformity with the requirements of the applicable law.

The article analyzes the Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Administrative Services" regarding the improvement of the procedure of administrative services providing. Theoretical and legal analysis of the problems of applying declarative principle in administrative services providing in Ukraine has been carried out, as well as ways of their solution have been proposed.

Key words: *administrative services, principles of administrative services providing, principle of silent consent, declarative principle.*

References

1. Ukraine (2009), *On amendments to some laws of Ukraine on simplification of business conditions in Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

2. Ukraine (2016), *Some issues of acquiring the right to introduce certain actions for the conduct of economic activity or types of economic activity on a declarative principle*: Resolution, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

3. Ukraine (2010), *On Approval of the List of Certain Actions Concerning the Implementation of an Economic Activity or Types of Economic Activities that can not be carried out on the basis of submission of a declaration of compliance of the material and technical base of the subject of the enterprise with the requirements of the legislation*: Resolution, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

4. Ukraine (2017), *On Amendments to the Law of Ukraine "On Administrative Services" regarding improvement of the procedure for the provision of administrative services*: Draft Law, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

5. Ukraine (2005), *On the Permit System in the Field of Business Activity*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.