

# АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.14>

**Р.В. Негара**

доктор філософії (PhD) в галузі права,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**Ю.С. Даниленко-Негара**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ФІКТИВНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ТА АВТОМАТИЧНИЙ ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ/НАСЛІДОК: ЗМІСТ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

*Стаття присвячена теоретико-правовій характеристиці співвідношення фіктивних адміністративних актів та автоматичних правових механізмів/наслідків. Встановлено, що для позначення юридичних наслідків застосування принципу мовчазної згоди у публічному адмініструванні в теорії адміністративного права використовуються терміни «фіктивний адміністративний акт», «автоматичний правовий механізм» та «автоматичний правовий наслідок», які за своїм змістом визначаються як синоніми.*

*З'ясовано, що застосування принципу мовчазної згоди обумовлює настання таких юридичних наслідків, як: в особи виникає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності; передбачена законодавством дія вважається виконаною; погодження адміністративного органу, злученого до процедури прийняття/вчинення адміністративного акта, вважається отриманим.*

*Обґрунтовано, що автоматичні правові механізми/наслідки, окрім фіктивних адміністративних актів, також включають адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі та адміністративні акти, що приймаються в результаті автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху, які відрізняються від фіктивних адміністративних актів фактичним прийняттям/вчиненням адміністративного акту, а також порядком та способом здійснення владно-розпорядчої діяльності. Встановлено, що фіктивні адміністративні акти спрямовуються на обмеження публічної адміністрації, унеможливлення перекладання наслідків її бездіяльності на права, свободи та законні інтереси приватних осіб, а зазначені інші види автоматичних правових механізмів/наслідків використовуються для спрощення діяльності публічної адміністрації.*

*Аргументовано необхідність співвідношення автоматичних правових механізмів/наслідків та фіктивних адміністративних актів як цілого і частини.*

**Ключові слова:** адміністративний акт, фіктивний адміністративний акт, принцип мовчазної згоди, автоматичний правовий механізм, автоматичний правовий наслідок.

**Постановка проблеми.** Адміністративний акт як основний інструмент діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого одночасно забезпечується як реалізація прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, так і їх

виконання такою приватною особою у сфері публічно-правових відносин, вимагає належного нормативного регулювання. В протилежному випадку під загрозою порушення можуть опинитися права, свободи та законні інтереси

приватної особи, суб'єкта, що перебуває апріорі в нерівному становищі, що суперечитиме меті здійснення функцій публічної адміністрації.

З метою забезпечення дотримання необхідного балансу втручання публічної адміністрації в права, свободи та законні інтереси приватних осіб, унеможливлення випадків їх порушення в чинне законодавство впроваджуються різноманітні механізми, які обмежуються повноваження публічної адміністрації та не допускається свавілля. Одним із таких збалансованих механізмів є фіктивний адміністративний акт, правові підстави існування яких з'явилися в чинному законодавстві України достатньо давно, але і на теперішній час залишаються актуальними дослідження їх співвідношення з іншими інструментами діяльності публічної адміністрації та правозастосування.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематика нормативного врегулювання повноважень публічної адміністрації видавати адміністративні акти та правозастосовної практики їх прийняття постійно перебуває в світлі уваги науковців та практиків, у зв'язку з чим представлена значною кількістю праць. Останнім часом адміністративним актам присвячували свої праці такі вчені, як: В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, І.В. Бойко, Н.В. Галіцина, С.В. Ківалов, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, О.О. Мандюк, О.О. Маркова, Р.С. Мельник, О.А. Мілієнко, В.П. Тимошук, А.М. Турчак, Л.Б. Хван, А.М. Школик, І.П. Яковлев та ін. Однак, характеристики фіктивних адміністративних актів як окремого виду адміністративних актів та їх співвідношення з «автоматичними правовими механізмами/наслідками» належної уваги в науково-практичній літературі не приділяється. Саме тому, **метою** цієї статті є здійснення теоретико-правової характеристики співвідношення фіктивних адміністративних актів та автоматичних правових механізмів/наслідків, з урахуванням набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] та поступовим впровадження у правозастосовну практику його норм і принципів.

**Виклад основного матеріалу.** Категорія «фіктивний адміністративний акт» належить до термінів, яких запозичено наукою адміністративного права з європейського адміністративного права для позначення рішення суб'єкта публічної адміністрації, яке оформлене у вигляді «мовчазної згоди» [2, с. 276]. Враховуючи сучасні тенденції європеїзації вітчизняного адміністративного права, що обу-

мовлені активним реформуванням усіх сфер суспільного життя з метою набуття Україною членства в Європейського Союзу, а також підвищену увагу до такої категорії адміністративного права як «адміністративний акт», у зв'язку із набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1], терміном «фіктивний адміністративний акт» активно послуговуються теоретики.

Походження термін «фіктивний адміністративний акт» бере від слова «фікція», яке в українській мові тлумачиться як те, що не відповідає дійсності, не існує або видаване з певною метою за дійсне або як вигадане положення, вигадана сукупність думок, положень, що видається з певною метою за дійсне [3, с. 590]. Інакше кажучи адміністративний акт, який є «фіктивним» фактично не існує, але для цілей публічного адміністрування вважається (точніше допускається), що такий адміністративний акт прийнято, але у вигляді юридичних наслідків, що мали б настати у разі прийняття адміністративного акта у встановленому порядку. У цьому ж напрямку розмірковує від зворотного й Р.С. Мельник стверджуючи, що «... якщо адміністративний орган нічого не робить, не здійснює жодних дій (не діє), то в такому разі він «не створює» і адміністративний акт (крім випадків, коли він протиправно не діє), однак з описаних вище загальних правил (якщо адміністративний орган діє) можуть бути і винятки, зокрема, у випадках, які отримали назву «мовчазної згоди» або «фіктивного адміністративного акта» [4, с. 103]. В свою чергу Я. Брієде та І.В. Бойко щодо подібної ситуації зазначають, що в окремих випадках бездіяльність (невчинення певних дій) також може спричинити правові наслідки в розумінні адміністративного акта [5, с. 30].

Повертаючись до аналізування фіктивних адміністративних актів необхідно визначити зміст принципу мовчазної згоди у чинному законодавстві та теорії адміністративного права.

В чинному законодавстві принцип мовчазної згоди визначається як 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 у повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову

у його видачі не видано або не направлено (абз. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [6]).

В літературі відзначають, що принцип мовчазної згоди передбачає, що якщо адміністративний орган не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджується з її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні [7, с. 149].

У зв'язку з тим, що виникнення юридично значущих наслідків за принципом мовчазної згоди пов'язується з бездіяльністю<sup>1</sup> адміністративного органу (не прийняття/вчинення адміністративного акта), за наявності обов'язку діяти (незалежно від результату – позитивної чи негативної спрямованості на права, свободи чи законні інтереси особи), іноді в літературі [7, с. 149-150] зустрічаються думки про можливість свідомого порушення адміністративним органом встановлених строків (задля настання наслідків мовчазної згоди). Незважаючи на існування ймовірності виникнення й такої ситуації в правозастосовній діяльності, необхідно зазначити, що для цілей настання наслідків мовчазної згоди причини порушення адміністративним органом строків значення не мають<sup>2</sup>.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити такі юридичні наслідки обумовлені застосуванням принципу мовчазної згоди:

1) в особи виникає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності. Цей юридичний наслідок застосування принципу мовчазної згоди є найпоширенішим і фактично дозволяє приватній особі здійснювати відповідний вид господарської діяльності. Наприклад, оператор ринку має право розпочати експлуатацію потужності за принципом мовчазної згоди, якщо протягом 15 робочих днів після подання ним заяви про державну реєстрацію потужності компетентний орган не прийняв рішення про відмову в державній реєстрації потужності або не надав копії такого рішення оператору ринку (ч. 7 ст. 25 Закону

України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [8]). Гарантією реального застосування наслідків мовчазної згоди в цьому випадку є положення ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9], згідно з яким застосування принципу мовчазної згоди унеможливує притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності;

2) передбачена законодавством дія вважається виконаною. Прикладом цього випадку є положення абз. 2 п. 69.3 ст. 69 Податкового кодексу України, у відповідності до якого якщо контролюючий орган протягом встановленого строку не направив повідомлення про відмову у взятті рахунка на облік, такий рахунок вважається взятим на облік у контролюючому органі за мовчазною згодою [10];

3) погодження адміністративного органу, залученого до процедури прийняття/вчинення адміністративного акта, вважається отриманим. В загальному вигляді правило, згідно з яким у разі, якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова у погодженні, погодження вважається отриманим, передбачається в абз. 1 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]. Прикладом спеціального законодавства є положення ч. 8 ст. 9<sup>1</sup> Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [11] та абз. 5 п. 5 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду [12], якими передбачається, що під час видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду клопотання (заявка) природокористувача погоджується із заінтересованими органами за принципом мовчазної згоди (у разі ненадання такими органами погодження протягом установленого строку вважається, що клопотання (заявка) погоджене) [13, с. 467-471].

Поряд з цим, для позначення юридичних фактів, що виникають на основі принципу мовчазної згоди І.П. Яковлев використовує термін «автоматичні правові наслідки» [7, с. 149]. Зустрічається використання й терміну «автоматичний правовий механізм» [14, с. 13; 15, с. 24-25]. Незважаючи на термінологічну відмінність вважається, що термін «фіктивний адміністративний акт» є іншомовним, а терміни «автоматичний правовий наслідок» та «автома-

<sup>1</sup> Бездіяльність у даному випадку потенційно передбачає подальше притягнення відповідної посадової особи до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків.

<sup>2</sup> Винятком може бути лише порушення адміністративним органом строку (задля настання наслідків мовчазної згоди) в результаті вчинення, наприклад, корупційного правопорушення.

тичний правовий механізм» є його українськими відповідниками, у зв'язку з чим вони використовуються як синоніми.

На нашу думку, аналіз понять «автоматичні правові наслідки» та «автоматичні правові механізми» свідчить про можливість їх більш розширювального тлумачення та охоплення їх змістом не тільки фіктивних адміністративних актів, а й інших випадків прийняття (видання) адміністративних актів на основі автоматичних правових механізмів/наслідків, які відрізняються від фіктивних адміністративних актів насамперед фактичним прийняттям/вчиненням адміністративного акту. До таких адміністративних актів необхідно віднести:

1) адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі, тобто адміністративні акти, що приймаються (вчиняються) за допомогою програмних засобів, без втручання людини на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів (ст. 62, ч. 2 ст. 69 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Практичне втілення цього виду адміністративних актів першочергово вимагає не стільки нормативного встановлення можливості їх прийняття в автоматичному режимі (яке також є важливим в правовій державі), а скільки створення відповідного програмного забезпечення, здатного забезпечувати прийняття/вчинення адміністративних актів в автоматичному режимі з обов'язковим встановленням відповідності передбачених чинним законодавством умов прийняття/видання адміністративних актів. Складність останньої складової й виступає найбільш суттєвою перепорою у повсюдному запровадженні прийняття/вчинення адміністративних актів в автоматичному режимі. На теперішній час прийняття/вчинення адміністративних актів в автоматичному режимі передбачено під час надання простих публічних послуг відповідно до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [16]. Водночас, слід констатувати, що не всі адміністративні акти можуть та, зрештою, повинні прийматися/вчинятися в автоматичному режимі, отже не слід їх абсолютизувати, як і будь-який інший вид адміністративних актів за формою та способом прийняття/вчинення.

Необхідно відрізнити адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі від звичайних адміністративних актів, які прийняті/вчинені уповноваженими посадовими особами адміністративних органів в загальному порядку, але

в електронній формі (зокрема, за допомогою інформаційно-телекомунікаційних систем) та/або надсилаються/передаються адресатам з використанням інформаційних технологій (наприклад, через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, Електронний кабінет платника податків тощо);

2) адміністративні акти, що приймаються в результаті автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху. Слід погодитись із тим, що автоматична фіксація правил дорожнього руху має управлінський характер (його вольова складова вочевидь втілюється не в кожному випадку спрацювання техніки, а в ініціативному налагодженні автоматичної системи) [7, с. 151], а тому також має визнаватись автоматичним правовим наслідком. Проте, більш детальний аналіз порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 р. № 833 [17]) свідчить, що інформаційні файли порушень правил дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі використовуються посадовими особами органів Національної поліції під час винесення постанов про накладання адміністративних стягнень. Отже, в цьому випадку, принаймні на теперішній час, прийняття адміністративних актів (постанов про накладання адміністративних стягнень) відбувається в загальному порядку, а зафіксовані в автоматичному режимі порушення правил дорожнього руху виступають лише доказом вчинення відповідного адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Із розвитком інформаційно-телекомунікаційного забезпечення прийняття адміністративних актів і в цій сфері зможе повністю здійснюватися в автоматичному режимі.

Відрізняє виокремлені види автоматичних правових механізмів/наслідків та фіктивні адміністративні акти й загальна спрямованість. Якщо фіктивні адміністративні акти спрямовуються на обмеження публічної адміністрації, унеможливлення перекладання наслідків її бездіяльності на права, свободи та законні інтереси приватних осіб, то указані види автоматичних правових механізмів/наслідків використовуються для спрощення діяльності публічної адміністрації.

**Висновки та перспективи.** В результаті проведеного дослідження встановлено, що для позначення юридичних наслідків застосування

принципу мовчазної згоди у публічному адмініструванні в теорії адміністративного права використовуються терміни «фіктивний адміністративний акт», «автоматичний правовий механізм» та «автоматичний правовий наслідок». Незважаючи на термінологічні відмінності в науковій літературі одноставно визнається, що термін «фіктивний адміністративний акт» є іншомовним (запозиченим), а терміни «автоматичний правовий наслідок» та «автоматичний правовий механізм» є його українськими відповідниками, у зв'язку з чим вони використовуються як синоніми.

Обґрунтовується, що автоматичні правові механізми/наслідки окрім фіктивних адміністративних актів також включають адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі та адміністративні акти, що приймаються в результаті автоматичної фіксації порушення правил дорожнього руху, які відрізняються від фіктивних адміністративних актів фактичним прийняттям/вчиненням адміністративного акту, а також порядком та способом здійснення владно-розпорядчої діяльності. Аргументовано необхідність співвідношення автоматичних правових механізмів/наслідків та фіктивних адміністративних актів як цілого і частини.

Перспективними напрямками подальших досліджень є розширення сфери застосування фіктивних адміністративних актів в публічно-правових відносинах.

#### Список використаної літератури:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення 10.01.2024).
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
3. Словник української мови: в 11 т. За заг. ред. К. Білодід. Київ: Наук. думка. 1979. Т. 10. 658 с. URL: <https://sum.in.ua/s/fikcija> (дата звернення 15.12.2023).
4. Мельник Р. С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 93–115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411> (дата звернення 10.01.2024).
5. Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 22–45. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172> (дата звернення 10.01.2024).
6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 26.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення 15.12.2023).
7. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2016. 224 с.
8. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1> (дата звернення 10.01.2024).
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 14.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 10.01.2024).
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 10.01.2024).
11. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#top> (дата звернення 10.01.2024).
12. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459. Дата оновлення: 14.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF> (дата звернення 10.01.2024).
13. Негара Р.В. Адміністративний акт (глава 15). Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. С. 437-505.
14. Білоус-Осінь Т.І., Фролова Є.І., Слободянюк М.А. Сучасна адміністративістика : навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2023. 68 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.23856> (дата звернення 10.01.2024).
15. Білокур Є.І., Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Право в публічному управлінні: навч.-метод. посіб. Одеса: Фенікс, 2019. 81 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12144> (дата звернення 04.01.2024).
16. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. Дата оновлення: 01.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20> (дата звернення 10.01.2024).

17. Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: постанова Кабінету Міністрів

України від 10.11.2017 р. № 833. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-%D0%BF> (дата звернення 10.01.2024).

---

**R. V. Nehara, Yu. S. Danylenko-Nehara. Fictitious administrative act and automatic legal mechanism/effect: content and relationship.**

*The article is devoted to the theoretical and legal characteristics of the relationship between fictitious administrative acts and automatic legal mechanisms/consequences. It has been established that the terms "fictitious administrative act", "automatic legal mechanism" and "automatic legal consequence" are used interchangeably to denote the legal consequences of the application of the principle of tacit consent in public administration in the theory of administrative law.*

*It has been found that the application of the principle of tacit consent leads to the occurrence of such legal consequences as: a person has the right to take certain actions regarding the implementation of economic activity or types of economic activity; the action provided for by the legislation is deemed to have been performed; the approval of the administrative body involved in the procedure of adoption/execution of an administrative act is considered to have been received.*

*It is substantiated that automatic legal mechanisms/consequences, in addition to fictitious administrative acts, also include administrative acts adopted automatically and administrative acts adopted as a result of automatic recording of violations of traffic rules, which differ from fictitious administrative acts by the actual adoption/execution of an administrative act, and as well as the order and method of carrying out power-administrative activities. It has been established that fictitious administrative acts are aimed at limiting the public administration, making it impossible to transfer the consequences of its inaction to the rights, freedoms and legitimate interests of private individuals, and the specified other types of automatic legal mechanisms/consequences are used to simplify the activities of the public administration.*

*The need to compare automatic legal mechanisms/consequences and fictitious administrative acts as a whole and a part is argued.*

**Key words:** administrative act, fictitious administrative act, principle of tacit consent, automatic legal mechanism, automatic legal consequence.