

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

Дасться характеристика адміністративно-договірних правовідносин, виокремлюються характерні риси даних правовідносин за участі органів Державної податкової служби України.

Ключові слова: правовідносини, влада.

Охарактеризованы административно-договорные правоотношения, также выделяются характерные признаки данных правоотношений при участии в них органов Государственной налоговой службы Украины.

Ключевые слова: правоотношения, власть.

Administrative-contractual legal relationships are described in the article, the characteristic of these legal relationships are also selected at participating in them of organs of State Tax Service of Ukraine.

Keywords: legal relationships, power.

Органи ДПС здійснюють публічно-правове регулювання переважно за допомогою владних приписів та нормативної орієнтації, здійснюючи владно-розпорядчий вплив на волю та поведінку платників податків, тобто спонукають об'єкт управління до дій за для досягнення (задоволення) публічних цілей (інтересів). Однак в сучасній науковій літературі все частіше підіймається питання про можливість застосування договірних форм та методів управління. Як справедливо зазначає Д.М. Бахрах, «публічно-правові установлення направляються сьогодні не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов ...»¹.

Головним засобом реалізації юридичних норм в поведінці суб'єктів права є правовідносини², саме через адміністративні (податкові) правовідносини норми податкового права здійснюють свій регулюючий вплив на фактичні суспільні відносини. Правовідносини в механізмі правового регулювання виконують такі основні функції: визначають коло осіб, на яких розповсюджується в тій чи іншій мірі дія юридичних норм, закріплюють конкретні правила поведінки, які повинні чи можуть виконувати особи, є умовою для потенційного застосування спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних права та правових обов'язків³. Тому є очевидною необхідність дослідження теоретичних положень адміністративно-договірних правовідносин, а особливо визначення їх особливостей у податковій сфері.

Адміністративно-договірні правовідносини є різновидом правовідносин у загально теоретичному розумінні, а тому їх притаманні усі ознаки останніх, як то: становлять різновид суспільних відносин, соціальний зв'язок; є ідеологічними відносинами – результатом свідомої діяльності (поведінки) людей. Правовідноси-

ни не можуть виникати, не закріплюючись у свідомості людей: норми права не можуть вплинути на людину, її поведінку, доки зміст правових норм не усвідомиться людьми, не стане їх правосвідомістю; є вольовими відносинами, які проявляються в двох аспектах: а) у втіленні в них волі (інтересу) держави, оскільки правовідносини виникають на підставі правових норм; б) у втіленні в них волі (інтересу) учасників правовідносин – вони зв'язані предметом інтересу, досягненням його результату. Однак реалізація правовідносин можлива лише на підставі виявлення волі (інтересу) їх учасників. Виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права у разі настання передбачених правовою нормою фактів. Правовідносини виступають як спосіб реалізації норм права, або, інакше, норми права втілюються в правовідносинах, відбувається їх індивідуалізація стосовно суб'єктів і реальних ситуацій. Мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження і відповідальність, які закріплені в правових нормах. Одна сторона має точно визначені суб'єктивні юридичні права (правомочна сторона), на іншу покладені відповідні суб'єктивні юридичні обов'язки (зобов'язана сторона). Повноваження – прерогатива державних органів і посадових осіб. Юридична відповідальність – елемент вторинного характеру, який реалізується в результаті вчиненого правопорушення. Основний зміст правовідносин – суб'єктивне юридичне право і суб'єктивний юридичний обов'язок.

Адміністративно-договірні правовідносини також охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу. Суб'єктивні права і юридичні обов'язки здійснюються переважно без застосування примусових заходів. У разі потреби зацікавлена сторона може звернутися до компетентного державного органу, який виносить рішення (акт застосування права) з чітким визначенням прав і обов'язків сторін. Можливість державного примусу створює режим соціальної захищеності, безпеки, законності⁴.

Діяльність органів ДПС багатоаспектна, тому при характеристиці адміністративно-договірних відносин за їх участі необхідно розглядати крізь призму адміністративно-правових відносин. Адміністративно-договірні правовідносини є специфічним різновидом адміністративних правовідносин. Тому їм властиві ознаки останніх, аналіз яких дасть змогу виділити характерні особливості адміністративно-договірних відносин.

Отже, адміністративні правовідносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері по-перше зовнішньої організаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації, по-друге внутрішньої організаційної управлінської діяльності апаратів усіх державних органів та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, по-третє публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації, по-четверте – реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, по-п'яте застосування заходів адміністративної відповідальності, по-шосте – реалізації юрисдикції адміністративних судів⁵.

У контексті поставлених завдань нас перш за все цікавлять зовнішню організаційна управлінська діяльність та публічно-сервісна діяльність органів публічної адміністрації, оскільки адміністративно-договірні правовідносини, за участю органів ДПС, можуть виникати при: укладанні адміністративних договорів, виданні спільних наказів з органами публічної адміністрації, партнерстві,

застосуванні спеціальних податкових режимів, наданні адміністративних послуг. Зовнішньоорганізаційна управлінська діяльність органів публічної адміністрації – це реалізація повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами суспільного життя⁶. Ці відносини можуть виникати як між органами публічної адміністрації, так і між ними та фізичними і юридичними особами⁷.

Публічн-сервісна діяльність полягає у наданні адміністративних (управлінських) послуг. Саме таким чином адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням⁸, тобто реалізацією суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

До основних ознак вказаних правовідносин слід віднести їх владний характер, тобто побудовані на засадах – влада-підпорядкування. Сутність владовідносин полягає у нав'язуванні однією стороною (владною) своєї волі, яка, як правило закріплена у законі та юридично обов'язкова, іншій стороні (підвладній), скеровує її поведінку та дії у напрямку, визначеному правовими нормами⁹. В.Н. Протасов зазначає, що влада може мати місце лише у свідомо-вольовому відношенні та завжди передбачає підкорення волі підвладного суб'єкта волі пануючого суб'єкта, відсутність такого підпорядкування в даному конкретному відношенні означає відсутність в цьому відношенні влади. Тобто, свідоме підкорення підвладного суб'єкта є показником наявності влади в даному відношенні¹⁰. Отже, у владі відносинах, з одного боку, панівний суб'єкт нав'язує волю держави підвладному суб'єкту, який свідомо підкорюється такій волі.

Однак такий вплив та підкорення далеко не завжди означають нав'язування волі держави її громадянам чи іншим суб'єктам. Виконання законів може відбуватися і через виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів, спрямовану на практичну реалізацію суб'єктивних прав конкретної людини¹¹. Цю думку також підтверджують російські вчені, які вважають, що у випадку узгодження інтересів та волі владного та підвладного суб'єктів співпадають, то владні правовідносини реалізуються безперешкодно, без зовнішнього впливу¹². Саме така реалізація суб'єктивних прав невіддільних суб'єктів, узгодження волі та інтересів учасників має місце в адміністративно-договірних відносинах. Також необхідно враховувати, що кожен з учасників адміністративних правовідносин перебуває під впливом правових норм і зобов'язаний виконувати встановлені ними вимоги. До того ж публічна сфера передбачає об'єднання прав та обов'язків суб'єкта владних повноважень у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізувати в публічних інтересах¹³. Тому для адміністративно-договірних правовідносин характеристика «владовідносини» зберігається, проте набуває іншого правового змісту, який можна дослідити, розкривши наступну з ознак адміністративних відносин – нерівноправність сторін, відсутність у них юридичної рівності.

Як зазначає Д.Н. Бахрах, така особливість адміністративних правовідносин характерна лише для вертикальних відносин, коли управління базується на засадах «влада-підпорядкування», але у зв'язку із соціально-політичними перетвореннями та розвитком суспільства набувають поширення публічні відносини горизонтального характеру, де владний та невіддільний суб'єкт виступають як рівноправні сторони управлінської діяльності¹⁴. Звідси виникає питання: чи не втра-

титься владний характер адміністративно-договірних відносин, якщо панівний та підвладний суб'єкти – юридично рівні? С.Г. Стеценко вирішує дану проблему так: більшість адміністративно-правових відносин характеризуються нерівноправністю сторін (вертикальні відносини), але у тих відносинах, де нерівноправність фактично не має місця, про владний аспект у повноваженнях представника держави необхідно говорити як про потенційну можливість використання влади, яка в уповноваженої сторони є, а в іншій сторони правовідносин немає¹⁵. Але такий підхід потребує уточнення. О.Ф. Скакун вважає: «Правовідносини – це врегульовані нормами права волюві суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою»¹⁶. Отже, навіть з точки зору теорії права суб'єкти конкретного правовідношення нерівні. А розуміння рівноправності сторін управлінської діяльності повинно базуватись на узгодженні інтересів сторін, тобто, вступаючи у адміністративно-договірні правовідносини суб'єкти повинні задовольняти власні інтереси, мати можливість обирати варіант поведінки у межах запропонованих законодавством, та невіддільний суб'єкт не повинен примушуватись до вступу у такі правовідносини. Саме така характеристика притаманна приватно-правовим договірним правовідносинам.

Механізм реалізації будь-якої влади має забезпечувати дві основні функції: формування волі панівного суб'єкта та організацію діяльності підвладного суб'єкта згідно з цією волею через відповідний вплив. Функція формування волі держави (від імені всього народу) реалізується органами законодавчої влади, які оформляють її у вигляді законів, що містять нормативну модель суспільних відносин, яка втілюється в життя органами виконавчої влади¹⁷. Хоча ознак юридичної нерівності цих гілок влади виявити неможливо, оскільки вони цілком самостійні, незалежні та організаційно не підпорядковані, проте у вищезгаданому випадку між ними виникають владовідносини. Більш детально це явище пропонуємо розглянути на наступному прикладі. Ж.Завальна зазначає, що сторони в адміністративному договорі не завжди мають право вільного вибору контрагентів, оскільки суб'єкт укладання чи виконання певного виду договору чітко визначений у законодавстві, де може і не передбачатися можливості участі у таких відносинах кількох органів публічної адміністрації¹⁸. Тут ми стикаємося з нормативно закріпленими обмеженнями свободи сторін у визначенні деяких положень та істотних умов договору. Ні орган публічної адміністрації, ні суб'єкт, що не наділений владними повноваженнями, вплинути на дані обставини не можуть, і зобов'язані виконувати нормативні приписи, а у разі їх порушення настане юридична відповідальність. Тобто підкорятися мають і органи публічної адміністрації, і фізичні та юридичні особи, причому не один одному, а волі держави. Отже, владний характер правовідносин не завжди є наслідком юридичної нерівності сторін.

Наступна важлива ознака адміністративних правовідносин – можливість їх виникнення без згоди іншої сторони. Наприклад, застосування заходів адміністративного примусу, адміністративної відповідальності (виникають без згоди суб'єкта, не наділеного владними повноваженнями) або ж подання громадянином звернення (виникають без згоди органу публічної адміністрації). Стосовно ж адміністративно-договірних відносин, то доцільно визначати взаємну згоду сторін на участь у таких правовідносинах. Причому в деяких випадках згода владного суб'єкта нормативно визначена і входить до його компетенції, що зу-

мовлює виникнення правообов'язку вступити в адміністративно-договірні правовідносини.

Зі вступом у ці правовідносини їх учасники набувають суб'єктивних прав та правових обов'язків, які потребують певних гарантій реалізації. Коли суб'єкти адміністративного права стають носіями суб'єктивних прав та обов'язків, вони одразу ж підпадають під специфічний вплив державної влади. Обов'язок із гарантування дій носія суб'єктивних прав, виконання правових обов'язків у публічній сфері покладений на органи виконавчої влади, а у податковій – на органи державної податкової служби. Слід погодитися з С.С. Алексеевим, який вважає, що зв'язок між суб'єктами права, який виникає на основі норм права та опосередкований у правовідносинах підтримується та охороняється примусовою силою держави¹⁹. Слід підкреслити, що вчений веде мову про правовідносини як універсальну правову категорію. Тому ознака захищеності примусовою силою держави притаманна адміністративно-договірним правовідносинам незалежно від рівності чи нерівності їх учасників, а також наявності в них владних повноважень.

Засоби захисту адміністративно-договірних відносин суворіші, тут не застосовується переконання до виконання правових обов'язків, як у приватно-договірних відносинах. Хоча і примус, і переконання передбачають залежність волі підвладного суб'єкта від волі панівного, проте між ними існує суттєва різниця. В процесі реалізації примусу підвладний суб'єкт усвідомлює, що під впливом влади він діє всупереч власним інтересам та ціннісним орієнтаціям. У випадку застосування переконання підвладний суб'єкт вважає, що варіант, запропонований владним суб'єктом, відповідає інтересам обох, входить до системи цінностей підвладного. Перелік заходів примусу, порядок їх застосування чітко визначені у нормативних актах, що забезпечує відповідні адміністративно-договірні відносини.

Напевно, однією з найважливіших ознак адміністративних правовідносин є обов'язкова участь у них органу публічної адміністрації, який виступає від імені держави. С.Г. Стеценко вказує, що «без державного представника немає адміністративних правовідносин»²⁰. Це положення залишається без змін і для адміністративно-договірних відносин. Проте договірні відносини у сфері діяльності публічної адміністрації характеризуються, з одного боку, внутрішньоорганізаційним, забезпечувальним характером, опосередковують організацію взаємодії систем органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх окремих ланок, а з іншого – можуть представляти особливу форму регулювання поведінки незалежних суб'єктів. У зв'язку з цим в адміністративно-договірних відносинах необхідно розрізняти два аспекти. По-перше, ці відносини виникають між відносно рівними суб'єктами з приводу узгодженого впливу на дії третіх осіб, які самі по собі не є учасниками договірних правовідносин і на яких правовідносини не поширюються. По-друге договірні відносини виникають між органами ДПС та особами, щодо яких неможливо видати прямий припис, розпорядження. До таких осіб можна віднести юридичних та фізичних осіб – платників податків.

Отже адміністративно-договірні відносини за участю органів ДПС мають такі особливості: по-перше, це публічні відносини, що мають управлінську мету, яка підпорядкована публічним інтересам, та додатковий зміст – грошовий. По-друге, одним із учасників даних правовідносин завжди буде орган ДПС (його посадова особа). По-третє, ці відносини формально визначені, тобто права та обов'язки учасників визначені та закріплені у нормативно-правових актах, свобода волеви-

явлення сторін обмежена вимогами законодавства. По-четверте, ці відносини є владовідносинами, де можливість застосування влади органом публічної адміністрації є потенційною, необов'язковою. А сама наявність влади у згаданих правовідносинах не завжди є наслідком юридичної нерівності сторін. По-п'яте, виникають на основі норм не лише адміністративного, але й податкового права. По-шосте, забезпечені державним примусом, який є єдиним гарантом реалізації суб'єктивних прав та правових обов'язків учасників цих відносин, а застосування його заходів входить до правообов'язку органу державної податкової служби, який вступив у ці відносини, або вищестоящого рівня.

1. *Бахрах Д.Н.* Административное право : Учебник для вузов. – М., 2005. –С 398.
2. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций: В 2 т. – Свердловский юридический институт, 1972. – Т.1. – 1972. – С. 256. 3. Там само. – С. 256. 4. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник. – Х., 2001. – С. 346–347. 5. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2009. – С. 19. 6. Там само. – С. 19. 7. Там само. – С. 19. 8. Там само. – С. 20. 9. *Теория государства и права. Учебник для вузов. Издание второе, измененное и дополненное / С.С. Алексеев, С.И. Архипов, В.М. Корельский и др.* – М., 2000. – С. 142. 10. *Протасов В.Н.* Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. – М., 1999. –240с. – С. 93. 11. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.* – К.: Факт, 2003. – С. 49. 12. *Теория государства и права. Учебник для вузов. Издание второе, измененное и дополненное / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др.* – С. 142. 13. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. – С. 168. 14. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник для вузов. – М., 2005. – С. 399. 15. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2009. – С. 82–83. 16. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і прав: Підручник. – С. 344. 17. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.* – К., 2003. – С. 48. 18. *Завальна Ж.* Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика // Право України. – К., 2007. – Вип. 3. – С. 136. 19. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Курс лекций: В 2 т. – Свердловский юридический институт, 1972 – Т. 1. – 1972. – С. 100. 20. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – С. 82.