

який інший соціальний феномен, має нерозривний зв'язок із часом у різних формах його прояву. Необхідність дослідження таких зв'язків проявляється у всій адміністративно-правовій сфері. При цьому відчувається потреба у створенні системи категорій і понять, які послужили б методологічною основою для подальших темпоральних досліджень.

УДК 342.9

Є.В. Петров

**ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ РИСИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН**

Крізь призму критичного аналізу ознак публічних (адміністративних) правовідносин визначено характерні риси адміністративно-господарських відносин, а також сформульовано їх авторське визначення.

Ключові слова: *публічні правовідносини, адміністративні правовідносини, адміністративно-господарські правовідносини, адміністративний акт.*

Сквозь призму критического анализа признаков публичных (административных) правоотношений определяются характерные черты административно-хозяйственных отношений, а также формулируется их авторское определение.

Ключевые слова: *публичные правоотношения, административные правоотношения, административно-хозяйственные правоотношения, административный акт.*

Through the prism of walkthrough of signs of public (administrative) legal relationships the personal touches of administrative relations are determined, and also their author determination is formulated.

Key words: *public legal relationships, administrative legal relationships, administrative legal relationships, administrative act.*

Будучи за своєю природою надбудовною категорією, право відображає суспільні потреби, характер соціальних зв'язків, які виникають у певному суспільстві. Зміст права, так само як і його можливості впливу на поведінку людей та суб'єктів господарювання, передусім визначається економічним базисом, який перебуває за дужками правової матерії, тими соціально-економічними явищами, які детермінують специфіку правової оболонки на відповідному етапі суспільного розвитку. Специфіка господарської діяльності в умовах ринкової економіки та взаємодія її суб'єктів з органами публічної адміністрації зумовлюють необхідність єдиного адміністративно-правового регулювання. У силу цього, а також зазначених вище чинників ви-

кристалізуються детермінанти формування особливої групи адміністративно-господарських відносин, які кореняться як у самому адміністративному праві, так і у правовому обігу. Розвиток господарювання є необхідним та пріоритетним для економіки. У зв'язку з цим, як слушно наголошують у літературі, у нових економічних умовах у органів публічної адміністрації, а також і в самих суб'єктів господарювання виникають потреби, що ґрунтуються на досвіді практичної роботи. Відповідно до цих умов вони виробляють певні правила гри, які необхідно використовувати у правотворчій діяльності публічних органів, перетворюючи вказані напрацювання у правові форми. Водночас юридична доктрина змушена реагувати на ці детермінанти переглядом своїх понять, поглядів, підходів, висновків, суджень, ідей, концепцій та теорій. Ця реакція саме і зумовлює появу в надрах вітчизняного права феномена адміністративно-господарських відносин¹.

Однак необхідно зауважити, що нині майже відсутні наукові праці, які б були присвячені вивченню означеного виду правовідносин. У кращому разі в літературі лише анонсується перспектива визнання адміністративно-господарського права, покликаного, як наслідок, регулювати відповідні суспільні відносини. Авторами таких ідей є переважно російські вчені (С. Алексеев, Ю. Стариков). Що ж до українських учених-правознавців, то цією проблематикою цікавився хіба що лише Р. С. Мельник. У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є подальший науковий аналіз адміністративно-господарських відносин, пов'язаний зі з'ясуванням їхньої сутності та визначальних характеристик, що і є, власне, головною метою пропонованої статті.

Розпочинаючи розв'язання поставленого завдання, передусім наголосимо, що адміністративно-господарське право перебуває у тісному зв'язку з публічним та адміністративним правом², що дає підстави стверджувати – адміністративно-господарським відносинам властиві ознаки, якими характеризуються публічно-правові та адміністративно-правові відносини, крізь призму котрих ми й будемо розглядати адміністративно-господарські відносини.

Аналізуючи публічно-правові та адміністративно-правові відносини, майже завжди наголошують на тому, що за своїм характером вони є владними, що пояснюється обов'язковою участю в них суб'єкта,

¹ Алексеев С. В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения / Алексеев С. В. // Закон и право. – 2005. – № 3. – С. 63–68.

² Мельник Р. С. Административно-хозяйственное право как структурный элемент системы административного права: зарубежный опыт и национальные особенности / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.

наділеного владними повноваженнями¹. Для визнання відносин публічно-правовими, як наголошують в літературі, потрібно, щоб суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, здійснював у цих відносинах свої повноваження. Інакше такі відносини будуть приватними – наприклад, коли державний орган чи орган місцевого самоврядування вступає у цивільні відносини лише задля реалізації своїх цивільних прав як юридичної особи².

Принагідно зауважимо, що ознака владності публічно-правових (адміністративно-правових) відносин наразі фактично набула закріплення на рівні нормативних актів. Зокрема, виходячи з буквального тлумачення ч. 1 ст. 2 та п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України³, можна дійти висновку, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, тобто тих, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює *владні управлінські функції* (виділено нами – Є.П.) на основі законодавства, серед іншого на виконання делегованих повноважень.

Однак тут треба наголосити, що вказана ознака аж ніяк не повною мірою відображає особливості розглядуваних правовідносин. Це пов'язано, зокрема, з тим, що вона була вироблена ще за радянських часів і, як слушно зазначає Р. С. Мельник⁴, автоматично перенесена до сучасної адміністративно-правової доктрини без урахування тих змін, які відбулися у сфері організації та здійснення публічного управління після 90-х рр. XX ст. У цьому контексті достатньо згадати хоча б про ст. 3 Конституції України⁵, у якій наголошено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Зважаючи на це, публічне управління вже не може бути виключно одностороннім,

¹ Харитонova О. Поняття і ознаки публічних правовідносин / О. Харитонova // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 1. – С. 36–46; Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – С. 136.

² Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шиншкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 103.

³ Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

⁴ Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55–64.

⁵ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

як це було за радянських часів, коли інтереси особистості до уваги не бралися, а тому воно більше не може здійснюватися виключно у примусовому (владному) порядку.

Зазначені зміни, на жаль, сприймаються аж ніяк не всіма представниками науки адміністративного права, які так і продовжують стверджувати, що головною ознакою адміністративно-правових відносин є їх владний характер¹. У зв'язку з цим на всіляку підтримку заслуговує позиція В. Б. Авер'янова, який наполягав, що адміністративне право всупереч поширеним поглядам покликане переважно регулювати не тільки управлінські відносини між публічно-владними органами, з одного боку, і підвладними керованими об'єктами – з іншого (хоча управлінська спрямованість адміністративного права зберігає, безперечно, важливе значення). Адже не менш вагоме суспільне призначення адміністративного права – у регулюванні численних і різних відносин між цими органами та приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення зазначеними органами необхідних умов для ефективної реалізації, а в разі потреби – і захисту належних приватним особам прав і охоронюваних законом інтересів. Тобто "управлінська" складова предмета адміністративного права є непровідною, а лише однією з основних, до того ж не першорядною².

На підставі цього В. Б. Авер'янов дійшов висновку, що у змісті адміністративно-правових відносин можуть бути виділені власне управлінські відносини (владовідносини, відносини влади та підпорядкування) та публічно-сервісні відносини, які, на його думку, проявляються під час діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо:

- розгляду і вирішення різного роду індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних та юридичних) осіб, включаючи і надання багатоманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

- забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків (наприклад, справляння податків тощо);

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 178; Колшаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колшаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 36.

² Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – С. 245-246.

- прийняття зобов'язувальних рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду "публічних" господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

- позасудового захисту порушених прав і свобод осіб (тобто адміністративного розгляду скарг);

- застосування до осіб заходів адміністративного примусу (перш за все адміністративних стягнень)¹.

Такий підхід до розчленування адміністративних правовідносин набуває підтримки й у нас, проте повністю з ним ми погодитися не можемо. На наш погляд, певна частина правовідносин, які були охарактеризовані В. Б. Авер'яновим як публічно-сервісні, такими не є, позаяк в них чітко простежується залежність і підпорядкованість приватних осіб суб'єктам публічної адміністрації, які в односторонньому порядку (без згоди своїх контрагентів) можуть визначати спрямованість цих відносин, впливати на їх виникнення, зміну та припинення. Це проявляється, зокрема, під час забезпечення виконання приватними особами покладених на них законодавством обов'язків; прийняття зобов'язувальних рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різного роду "публічних" господарських справ; застосування до осіб заходів адміністративного примусу. Усі з перелічених відносин виникають на підставі так званого обтяжувального адміністративного акта, через який публічна адміністрація у примусовому (владному) порядку виконує покладені на неї обов'язки.

Зважаючи на це, можна дійти проміжного висновку, що публічно-сервісні відносини можуть виникати лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, зміст якого зводиться до створення умов або забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Отже, характеризуючи адміністративно-господарські відносини, передусім необхідно наголосити на тому, що вони можуть мати двоїсту правову природу: певна їх частина побудована за принципом влади та підпорядкування, тоді як інша ґрунтується на засадах рівності правового статусу їхніх учасників. Принагідно зазначимо, що ми в цьому випадку не твердимо про абсолютно рівність правових статусів публічної адміністрації та суб'єктів господарювання. Йдеться лише про те, що в таких відносинах правовий статус представника пуб-

¹ Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. О. М. Пасенюка. - К. : Істина, 2007. - С. 102.

лічної адміністрації є певною мірою усіченим, у зв'язку з чим його носій не може застосовувати до суб'єкта господарювання владно-управлінські заходи. Таким чином, припустимим є виділення владних адміністративно-господарських відносин та сервісних адміністративно-господарських відносин.

Утім, як свідчить аналіз сучасної практики функціонування національної публічної адміністрації у сфері публічного регулювання економіки, між її представниками та суб'єктами господарювання можуть виникати та реально виникають також інші види адміністративно-господарських відносин, які виходять за межі означених груп. Передусім, йдеться про договірні адміністративно-господарські відносини, що, як випливає з їхньої назви, виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з укладанням та виконанням адміністративних договорів між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання. Специфіка цих відносин полягає в тому, що вони можуть виникнути лише в результаті узгодження волі та намірів їхніх учасників. Як наслідок, відносини можуть розвиватися лише в горизонтальній площині. Відмінність договірних адміністративно-господарських відносин від владних і сервісних полягає в тому, що предметом перших можуть бути як обтяжувальні, так і сприяєливі для суб'єктів господарювання наслідки (рішення, дії), проте їх виникнення не може настати без погодження з останніми.

Четвертою групою розглядуваних відносин є так звані координаційні адміністративно-господарські відносини. Визначальним у їх назві є слово "координація" – це складова частина процесів управління, яка полягає в узгодженні, впорядкуванні дій різних частин керованої системи. На наш погляд, такі відносини виникають у разі використання публічною адміністрацією приватно-правових засобів (інструментів) для реалізації покладених на неї обов'язків у сфері публічного регулювання економіки. Типовим прикладом тут може бути участь представників публічної адміністрації в органах управління акціонерних компаній, частина акцій яких належить державі. Відносини, які формуються внаслідок такої участі між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання, і є координаційними адміністративно-господарськими відносинами. У таких відносинах правовий статус публічної адміністрації максимально звужений, через що остання може діяти лише з використанням приватно-правових інструментів, проте їх застосування не є вільним, як у цивільно-правових відносинах. Воно обмежене змістом завдань щодо публічного регулювання економіки.

Наступною ознакою публічно-правових відносин вважають підпорядкованість одного учасника цих відносин іншому – суб'єкту владних повноважень. На думку деяких авторів, підпорядкованість проявляється у можливості суб'єкта владних повноважень, здійснюючи свої повноваження, вирішувати питання про права та обов'язки особи, яка бере участь у правовідносинах¹. Проте, зважаючи на викладене вище, стає зрозумілим, що ця ознака частково стосується адміністративно-господарських відносин, позаяк проявляється лише в тій їх частині, які виникають на підставі обтяжувального адміністративного акта. Що ж до тих відносин, які ґрунтуються на сприятливому адміністративному акті, адміністративному договорі або зумовлені застосуванням приватно-правового інструментарію, то вони названої характеристики позбавлені.

Досить часто під час аналізу публічних (адміністративних) відносин наголошують також на тому, що вони є імперативними за своєю сутністю. Імперативність, за деякими авторами, означає можливість виникнення та реалізації прав, обов'язків осіб, виконання владних повноважень лише у спосіб та у випадках, передбачених законом. У теорії права імперативність розглядають також як спеціально-дозвільний метод, який виражається формулою "дозволено лише те, що прямо передбачено у законі"². Але відзначимо, що ми абсолютно не згодні з викладеною позицією. На наш погляд, автори мали на увазі одне, проте використали для його позначення недостатньо вдалий термін. Ми вважаємо, що стосовно адміністративно-правових відносин необхідно було б говорити про їх сувору обмеженість чинним законодавством. Тобто їх виникнення, зміна та припинення можливі лише там, де це дозволено законом. Зважаючи на це, адміністративно-господарські відносини можуть виникати лише в разі дії публічної адміністрації у спосіб та в межах установлених Конституцією та законами України. Ця ознака адміністративно-господарських відносин є надзвичайно важливою для суб'єктів господарювання, позаяк завдяки їй розв'язується низка важливих завдань: по-перше, забезпечується належний рівень правової безпеки, який досягається через можливість суб'єктів господарювання наперед передбачати зміст і спрямованість дій (рішень) публічної адміністрації; по-друге, досягається однакова послідовність дій та змісту рішень публічної адміністрації за ідентичних умов;

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шижкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 104.

² Там само. – С. 104-105.

по-третє, гарантується невторгання публічної адміністрації у права та законні інтереси суб'єктів господарювання.

Що ж до згаданої вище імперативності адміністративно-правових відносин, то вона є фактично продовженням ознаки владності цих відносин, а отже, може мати прояв лише у змісті окремих адміністративно-господарських відносин, що, відповідно, не дозволяє розглядати її як їх визначальну (базову) характеристику.

Найбільш важливою ознакою публічних (адміністративних) правовідносин, про яку згадують аж ніяк не всі автори, слушно вважають домінування у них публічного інтересу. Як стверджують в літературі, інтерес, що є основою публічно-правових відносин, можна визначити як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї окремої особи, а для значної кількості людей. Інтереси держави, що є різновидом публічного інтересу, виявляються, зокрема, у потребі забезпечити національну безпеку, суверенітет, територіальну цілісність тощо¹.

Указана ознака публічних (адміністративних) правовідносин повною мірою властива також для адміністративно-господарських відносин. Вона випливає із сутності держави, яка покликана забезпечувати досягнення загального блага. У зв'язку з цим публічні інтереси є необхідною та обов'язковою основою для виникнення будь-яких адміністративно-господарських відносин, незалежно від того, який вид адміністративного акта покладено в підґрунтя їх виникнення, зміни або припинення. Варто відзначити, що категорія "публічний інтерес" є доволі складною та нестабільною за своїм змістом, позаяк ті або інші інтереси на певних етапах історичного розвитку держави або в певних економічних чи соціальних умовах можуть визнаватися як важливими (публічними) та і неважливими (непублічними). Тому вирішення питань про наявність або відсутність у змісті того або іншого адміністративно-господарського правовідношення публічного інтересу потребує індивідуального підходу, в межах якого обов'язково мають бути враховані місцеві та часові особливості виникнення цих відносин.

Водночас необхідно зауважити, що проблематика публічних інтересів лише починає досліджуватися на сторінках вітчизняної наукової літератури. На цей час немає науково обґрунтованих та апробованих практикою, передусім адміністративного судочинства, критеріїв віднесення того або іншого інтересу до категорії публічного

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шипікіна. - К. : Старий світ, 2006. - С. 105.

інтересу. Показовим у цьому плані може бути наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 3гн "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів"¹, у якому словосполучення "публічні інтереси" вжито лише в контексті акцентування необхідності захисту публічних інтересів без будь-якого пояснення їх сутності, і це попри те, що наказ було видано з метою подальшого вдосконалювання організації прокурорського нагляду, посилення нагляду за проведенням дізнання, досудового слідства й оперативно-розшукової діяльності, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави.

Викладені вище ознаки публічних (адміністративних) правовідносин є основними, позаяк згадуються більшістю дослідників. Проте вважаємо за потрібне підтримати Р. С. Мельника, який виділяє ще одну ознаку розглядуваних нами відносин – їх зв'язок з реалізацією публічних завдань, тобто тих завдань, які належать до виключної компетенції публічних суб'єктів – держави в особі її органів або органів місцевого самоврядування. Особливість публічних завдань, на його думку, полягає в тому, що приватні особи не можуть вільно, тобто на підставі загальних принципів права або загальних положень законодавства, взяти на себе їх виконання. Для цього необхідна спеціальна вказівка у законі або спеціальний дозвіл, виданий державним органом або органом місцевого самоврядування (делегування повноважень)². Зважаючи на викладене, вважаємо, що ця ознака властива також і для адміністративно-господарських відносин. Потреба у виділенні цієї ознаки визначена тим, що вона може стати одним із критеріїв, на підставі якого можуть бути розмежовані приватно-правові та публічно-правові відносини, що виникають у сфері господарювання.

Завершуючи розгляд характерних рис адміністративно-господарських відносин, вважаємо за необхідне наголосити ще на такій їх ознаці, як зовнішня спрямованість, тобто вони, на відміну від, так би мовити, звичайних адміністративних правовідносин, не можуть виникнути у внутрішньоорганізаційній діяльності публічної адмініст-

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів : наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12224.0>.

² Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р. С. Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55-64.

рації. Адміністративно-господарські відносини виникають лише в разі участі в них суб'єкта господарювання, який не належить до сфери оперативного управління чи відання того або іншого суб'єкта публічної адміністрації. Інакше ж випадку необхідно говорити про звичайні адміністративні правовідносини.

Висновуючи, наголосимо, що під адміністративно-господарськими відносинами слід розуміти врегульовані нормами адміністративно-господарського права суспільні відносини, які складаються між публічною адміністрацією та непідпорядкованими (незв'язаними організаційно) їм суб'єктами господарювання, в межах яких виконуються завдання, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, пов'язаного із забезпеченням економічного розвитку держави.

УДК 342.95

Л.М. Лихошерст

КОНТРОЛЬ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті досліджується місце контролю в правозастосовній діяльності податкових органів України, його значення, етимологія та теоретико-прикладні основи його застосування.

Ключові слова: *законність, податкові органи, професійні якості, контроль, прокурорський нагляд.*

В статье исследуется вопрос законности в налоговых правоотношениях, в частности при принятии решений и контроль в деятельности налоговых органов.

Ключевые слова: *законность, налоговые органы, профессиональные качества, контроль, прокурорский надзор.*

In this paper we investigate the question of legality in the tax legal, especially when making decisions and controlling the activities of tax authorities.

Key words: *legality, organs of taxes, professional qualities, control, directorate of public prosecutions.*

Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади досягається за допомогою застосування організаційно-правових засобів, прийомів та способів.

В юридичній літературі немає єдиного підходу до поняття та класифікації способів забезпечення законності та дисципліни в сфері державного управління.

Слід зазначити, що провідні спеціалісти адміністративного права наголошують на саме на тому, що діяльність деяких державних