

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.51.287987>

УДК 342.9

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

ПУБЛІЧНО-ВЛАДНІ ПОСЛУГИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ У ВІДНОСИНАХ МІЖ ПЛАТНИКАМИ ПОДАТКІВ ТА СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

В статті були охарактеризовані публічно-владні послуги як адміністративно-правовий засіб забезпечення реалізації прав людини у відносинах між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування. Встановлено, що дослідження публічно-владних послуг як адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації прав людини у відносинах між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування охоплюють собою сферу суспільних відносин, яка оминається з різних об'єктивних і суб'єктивних причин як представниками адміністративного, так і податкового права. Запропоновано публічно-владні послуги визначати як послуги, що надаються суб'єктами публічного адміністрування з метою забезпечення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів осіб у публічно-правовій сфері. У зв'язку з тим, що платник податків є учасником правовідносин з отримання публічно-владних послуг, запропоновано цю групу відносин включити до предмету адміністративно-правового регулювання, адже адміністративне право розглядає податкові органи як вид суб'єктів публічного адміністрування. Якщо публічно-владні послуги розглядати як результат діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації прав і свобод громадян в публічно-правовій сфері, то їх слід віднести до адміністративно-правових засобів, які забезпечують реалізацію прав приватних осіб у публічно-правових відносинах.

Ключові слова: платники податків, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, публічно-владні послуги, адміністративні послуги, адміністративні процедури, адміністративно-правові засоби, інструменти публічного адміністрування, відносини між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Адміністративне право виступає важливим інструментом забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина. До того ж ці права та свободи особи повинні визначати зміст і спрямованість діяльності держави, в тому числі, і податкових органів.

Тому дослідження публічно-владних послуг як адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації прав людини у відносинах між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування, з одного боку, підкреслює необхідність суттєвих змін у адміністративно-правовому регулюванні, яке у сучасних умовах спрямоване на досягнення таких завдань: 1) регулювання управлінської діяльності в податкових органах; 2) запровадження і регламентація

демократичних, прозорих та цивілізаційних відносин між податковими органами і особами, що є платниками податків, з огляду на ідеологію, що простежується в положеннях Конституції України – «служіння держави інтересам людини»; 3) забезпечення якомога повнішої реалізації прав і свобод людини у відносинах між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування; 4) створення ефективного і дієвого захисту цих прав і свобод у разі їх порушення з боку органів публічного адміністрування, зокрема, податкових органів. З іншого боку, тема дослідження охоплює собою сферу суспільних відносин, яка оминається з різних об'єктивних і суб'єктивних причин, як представниками адміністративного права, так і представниками податкового права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічно-владні послуги як адміністративно-правовий засіб забезпечення реалізації прав людини досліджувалися такими провідними науковцями як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Ківалов, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, Є. Курінний, Н. Нижник, Г. Писаренко, В. Тимошук та ін. Втім, більшість із вказаних вище науковців всю проблематику публічно-владних послуг зводили до дискусій про їх найменування, тобто пропонувалося їх називати «управлінськими послугами», «адміністративними послугами», «державно-владними послугами», «публічними послугами», тощо. Вважаємо, що проблематика публічно-владних послуг полягає сьогодні у іншому – чітке розмежування таких послуг між собою у галузях публічного права (між конституційним, адміністративним, фінансовим, тощо) та відповідне правове забезпечення.

Мета статті. На підставі аналізу наукових джерел охарактеризувати публічно-владні послуги як адміністративно-правовий засіб забезпечення реалізації прав людини у відносинах між платниками податків та суб'єктами публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Спробуємо дослідити цю проблематику на контрасті архаїчних та сучасних уявлень про державне управління і предмет адміністративного права, а також виходячи із особливостей предмету сучасного податкового права. Для цього пропонуємо взяти за основу чотири джерела, кожне із яких пропонує відповідний світогляд: у першому, на основі архаїчних уявлень про адміністративне право та із використанням застарілої термінології, обґрунтовується правова природа публічно-владних послуг [1]; у другому, пропонуються сучасні уявлення про предмет адміністративного права та його місце в системі права України [2]; у третьому, розкриваються особливості податкового права як елементу публічного права України [3]; у четвертому, характеризуються особливості податкових відносин як частини предмету фінансового права [4].

Свого часу, в межах адміністративно-правових розробок, І. В. Ковбас дослідив особливості публічно-владних послуг як засобів забезпечення державою реалізації прав людини [1].

По-перше, вчений запропонував визначати публічно-владні послуги «як послуги, що надаються органами державної влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, а також органами, посадовими і службовими особами, яким делеговані повноваження по їх наданню, з метою забезпечення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів

та їх ролі у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, а представники податкового права взагалі не переймаються цими питаннями. Пропонуємо цю групу відносин включити до предмету адміністративно-правового регулювання, адже адміністративне право розглядає податкові органи як вид суб'єктів публічного адміністрування. Якщо ж сферу публічно-владних послуг, які отримують на сьогодні платники податків, віднести до сфери податкового регулювання, то це породить цілу низку як теоретичних проблем, так і проблем у сфері нормотворчої діяльності – потрібно буде знайти критерії розмежування одних послуг від інших та забезпечити це відповідним правовим регулюванням.

По-друге, І. В. Ковбас пропонує публічно-владні послуги розглядати не просто як один із правових засобів держави, а як одну із форм управлінської діяльності [1, с. 186]. З цим висновком категорично не можемо погодитись з наступних причин:

- терміни «форми управлінської діяльності» та «методи управлінської діяльності» свого часу були запозичені адміністративістами із теорії державного управління. І якщо в теорії державного управління вони можливо зберегли свої властивості як ключові категорії науки, то в межах адміністративного права вони втратили своє системо-утворююче значення. В адміністративному праві сьогодні використовується термін «інструменти публічного адміністрування», який означає «зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату» [2, с. 164];
- хоча публічно-владні послуги і підпадають під більшість ознак, які характеризують інструменти публічного адміністрування (наприклад, залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації), втім, вони не віддзеркалюють правову динаміку публічного адміністрування, що є важливим для інструментів публічного адміністрування (наприклад, видання актів індивідуальної дії). Пояснюється це тим, що законодавець при визначенні публічно-владних послуг акцент робить на тому, що вони є результатом діяльності адміністративних органів, а не власне їх діяльністю [5, ст. 1]. Тому публічно-владні послуги не відносяться до зовнішніх форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування;
- у зв'язку з тим, що публічно-владні послуги є результатом діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації прав і свобод громадян в публічно-правовій сфері, їх слід віднести до адміністративно-правових засобів, які забезпечують реалізацію прав приватних осіб у публічно-правових відносинах.

По-третє, І. В. Ковбас також звертає увагу на те, що в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування поступово одна ідеологія «державоцентризму» замінюється на іншу – «людиноцентризму», але все це супроводжується двома негативними тенденціями: 1) колективістський підхід, який породжує «безвідповідальність»; 2) окремі публічні службовці звикли вирішувати питання, які окреслені їх компетенцією, не по закону, а на власний розсуд чи через власне сприйняття ролі держави у конкретних правовідноси-

нах [1, с. 185]. Такий песимістичний підхід до діяльності суб'єктів публічного управління, обумовлений тим, що комплексна робота І. В. Ковбас була написана до прийняття Законів України «Про адміністративні послуги» [5] та «Про адміністративну процедуру» [7], які детально регламентують діяльність адміністративних органів, що мінімізує їх можливість на власний розсуд виконувати свої повноваження. Втім, проблема «колективізму», на нашу думку, залишається, бо в сучасних умовах колективне прийняття рішення суб'єктом владних повноважень забезпечує не прозорість таких рішень, а створює сприятливі умови для уникнення колегіальним суб'єктом і юридичної, і політичної відповідальності.

По-четверте, І. В. Ковбас вважає, що всі намагання в Україні розвинути публічно-сервісні відносини, які регулюються адміністративним правом, нагадують намагання буквального перенесення у публічно-правову сферу досвіду приватноправового регулювання послуг, що відбувається під девізом «заробляння грошей будь-якою ціною» [1, с. 184]. Такий песимізм вченого обумовлений дискусіями щодо оплатності чи безоплатності публічно-владних і адміністративних послуг. І. В. Ковбас переконаний, що ті послуги, які витікають із обов'язків суб'єкта публічного управління повинні здійснюватися на безоплатній основі, адже сам суб'єкт та його діяльність фінансується із державного чи місцевих бюджетів, які, в свою чергу, наповнювалися «за рахунок податків і зборів самих же громадян, які потім звертаються за отриманням публічно-владних послуг» [1, с. 159]. Можна погодитись з вченим лише в тій частині, що іноді пересічний громадянин відчуває себе не суб'єктом публічно-владних відносин, а суб'єктом комерційних відносин. Втім, у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» [8] в Україні функціонує Реєстр адміністративних послуг, який містить перелік адміністративних послуг, а також інформацію про розмір плати, якщо така послуга надається на платній основі.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Пропонується публічно-владні послуги визначити як послуги, що надаються суб'єктами публічного адміністрування з метою забезпечення прав, свобод і охоронюваних законом інтересів осіб у публічно-правовій сфері.

У зв'язку з тим, що платник податків є учасником правовідносин з отримання публічно-владних послуг, пропонуємо цю групу відносин включити до предмету адміністративно-правового регулювання, адже адміністративне право розглядає податкові органи як вид суб'єктів публічного адміністрування.

Якщо публічно-владні послуги розглядати як результат діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації прав і свобод громадян в публічно-правовій сфері, то їх слід віднести до адміністративно-правових засобів, які забезпечують реалізацію прав приватних осіб у публічно-правових відносинах.

Список використаної літератури

1. Ковбас І. В. Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 236 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О.

- Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Податкове право : підручник / за ред. Д. О. Гетманцева та М. П. Кучерявенка; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2023. 464 с.
 4. Фінансове право України: навчальний посібник. М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, І. М. Проць, Р. М. Скриньковський, Ю. Р. Лозинський. Львів: СПОЛІОМ, 2022. 394 с.
 5. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
 6. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
 7. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
 8. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text>

References

1. Kovbas I. V. (2011). Publichno-vladni posluhy yak zasib zabezpechennya derzhavoyi realizatsiyi prav lyudyny: dys. ...kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07; Natsional'nyy universytet derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny. Irpin'. 236 s. [in Ukrainian].
2. Administrativne pravo Ukrayiny. Povnyy kurs: pidruchnyk (2020) / za red. V. Halun'ka, O. Pravotorovoyi. Vydannya tretye. Kyiv: Akademiya administrativno-pravovykh nauk. 466 s. [in Ukrainian].
3. Podatkove pravo. Pidruchnyk (2023) / za red. D. O. Hetmantseva ta M. P. Kucheryavenka; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka ; Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv : Pravo. 464 s. [in Ukrainian].
4. Finansove pravo Ukrayiny: navchal'nyy posibnyk (2022). M. V. Kovaliv, S. S. Yesimov, I. M. Prots', R. M. Skryn'kovs'kyi, Yu. R. Lozyns'kyi. L'viv: SPOLOM. 394 s. [in Ukrainian].
5. Pro administrativni posluhy: Zakon Ukrayiny vid 06.09.2012. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2013. № 32. St. 409. [in Ukrainian].
6. Podatkovyy kodeks Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. St. 112. [in Ukrainian].
7. Pro administrativnu protseduru: Zakon Ukrayiny vid 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
8. Pytannya Yedynoho derzhavnoho veb-portalu elektronnykh posluh ta Reyestru administrativnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 04.02.2019 № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-p#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.09.2023 р.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

**PUBLIC-AUTHORITY SERVICES AS AN ADMINISTRATIVE-LEGAL
MEANS OF ENSURING THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS IN
RELATIONS BETWEEN TAXPAYERS AND SUBJECTS OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Summary

In the article, public-authority services were characterized as an administrative-legal means of ensuring the realization of human rights in relations between taxpayers and subjects of public administration. It was found that the study of public-power services as administrative-legal means of ensuring the realization of human rights in relations between taxpayers and subjects of public administration emphasizes the need for significant changes in administrative-legal regulation, which in modern conditions is aimed at achieving the following tasks: 1) regulation of management activities in tax authorities; 2) introduction and regulation of democratic, transparent and civilized relations between tax authorities and taxpayers, taking into account the ideology that can be traced in the provisions of the Constitution of Ukraine – «the state's service to human interests»; 3) ensuring the fullest possible implementation of human rights and freedoms in relations between taxpayers and subjects of public administration; 4) creation of effective and efficient protection of these rights and freedoms in case of their violation by public administration bodies, in particular, tax authorities. It has been established that the study of public-power services as administrative-legal means of ensuring the realization of human rights in relations between taxpayers and subjects of public administration covers the sphere of public relations, which is bypassed for various objective and subjective reasons as representatives of administrative, and tax law. It is proposed to define public-authority services as services provided by subjects of public administration with the aim of ensuring the rights, freedoms and legally protected interests of persons in the public-law sphere. In connection with the fact that the taxpayer is a participant in legal relations for obtaining public-authority services, it is proposed to include this group of relations in the subject of administrative-legal regulation, because administrative law considers tax authorities as a type of subjects of public administration. If public-authority services are considered as the result of the activities of public administration subjects in the sphere of realization of the rights and freedoms of citizens in the public-law sphere, then they should be classified as administrative-legal means that ensure the realization of the rights of private individuals in public-law relations.

Keywords: taxpayers, public administration, subjects of public administration, public-power services, administrative services, administrative procedures, administrative-legal means, instruments of public administration, relations between taxpayers and subjects of public administration.