



## РОЛЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЛЮ В УКРАИНЕ

А. БИЛЕЦКАЯ,

заместитель заведующего научно-исследовательской лаборатории  
«Нормативно-правового обеспечения финансовых отношений» Научно-исследовательского института  
финансового права Национального университета налоговой службы Украины

### SUMMARY

The article discusses the current situation in the sphere of land relations, especially regarding organizational right mechanism to ensure the payment of land tax and rent for the land and communal forms of public ownership. The analysis of power and hierarchy of executive power through the prism of management functions to ensure the collection of payment for the land. The content of the right organizational mechanism by which the process of the administration of the land tax and land rent as a whole. Highlight the problematic aspects of the role of the executive power in the process of improvement of land relations.

**Key words:** land, land tax, rent, executive agencies, government regulation

\* \* \*

В статье рассматривается сложившаяся ситуация в сфере земельных правоотношений, в особенности касательно организационно-правового механизма обеспечения уплаты земельного налога и арендной платы за земли коммунальной и государственной форм владения. Проведен анализ полномочий и иерархии органов исполнительной власти через призму функций управления по обеспечению взимания платы за землю. Раскрывается содержание организационно-правового механизма, на основе которого происходит процесс администрирования земельного налога и арендной платы за землю в целом. Освещены проблемные аспекты деятельности органов исполнительной власти и предложены пути их разрешения, в процессе регулирования земельных правоотношений.

**Ключевые слова:** земля, земельный налог, арендная плата, органы исполнительной власти, государственное регулирование.

*Постановка проблемы. В Украине продолжается процесс осуществления рыночных реформ, который также включает и проведение земельной реформы, конечной целью которой должно стать формирование цивилизованного рынка земли, что в свою очередь способствовало бы осуществлению эффективных правовых и экономических процессов в государстве, в частности повышению налоговых поступлений. Одновременно отметим, что успешная реализация земельной реформы невозможна без определенного участия органов исполнительной власти, в особенности касательно вопросов, обеспечения рационального, целевого использования земельных ресурсов, налогообложения земельных участков различных категорий, отмены моратория на куплю-продажу земель сельхозназначения.*

**А**ктуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, необходимостью научного осмысления особенностей деятельности органов исполнительной власти при регулировании платы за землю. Следует отметить, что земля, как один из важнейших ресурсов, занимающий исключительное место в жизни и развитии любого общества, должна находиться под особой охраной государства. В тоже время, земельные отношения обязаны олицетворять собой совокупность правоотношений, направленных на создание благоприятных условий, целью которых должны стать: реализация индивидом права частной собственности (пользование, распоряжение, владение земельным участком) и выполнение соответствующих налоговых обязательств, то есть наполнение бюджета в следствии на-

логовых поступлений от эффективно-го использования земельных ресурсов.

**Состояние исследования.** Проблематике организации и деятельности органов исполнительной власти в процессе регулирования земельных правоотношений и усовершенствования земельного налогообложения посвящены работы В. Бакуменка, П. Боровыка, О. Лебединской, А. Москаленко, И. Розпутенка, Н. Стативки, О. Терентьевой, Н. Титовой, О. Шандырова и других исследователей.

**Целью и задачей статьи** является исследование на основе достижений финансово-правовой науки, обобщения правотворческой и правоприменительной практики, отечественного и зарубежного опыта, особенностей и принципов деятельности органов исполнительной власти при регулировании платы за землю.

**Изложение основного материала.** Из мировой практики известно, что государство не должно сдерживать развитие земельного оборота, независимо от того, купля – продажа земли, аренда или иные операции, осуществляемые в рамках законодательного поля; роль государства, прежде всего, должна заключаться в предоставлении институциональной и технической поддержки функционированию земельных правоотношений. Что же касается платы за землю, здесь важно акцентировать внимание на функциях органов исполнительной власти в процессе регулирования правоотношений между плательщиками земельного налога, арендной платы за земли коммунальной и государственной форм владения и фискальными органами.

Общепризнанным мнением является то, что именно органы исполнительной власти реализуют важнейшие функции государства. Учитывая это теоретическое обоснование, оптимизация функций управления – ключевого фактора эффективного функционирования органов исполнительной власти – приобретает особое значение как с теоретической, так и с практической точек зрения [14].

Таким образом, исполнительную власть характеризует фактор урегулирования и управления определен-



ными социальными процессами, и направления их реализации в пределах законодательного ареала. По утверждению В. К. Колпакова, А. В. Кузьменко, «... управление является способом (формой) реализации (проявления) власти» [13, с. 28].

Содержание деятельности исполнительно-распорядительных органов по управлению земельными ресурсами заключается прежде всего в прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов, поступлений от уплаты земельного налога, арендной платы за землю, установлении норм и порядка землепользования, распределения и перераспределения земель, оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности за использованием и охраной земель.

Организационно-правовой механизм обеспечения взимания платы за землю определяется, в частности, теми функциями, которые выполняет земельное налогообложение: стимулирование рационального использования земли (стимулирующая функция), выравнивание условий хозяйствования для предприятий, функционирующих в различных условиях (регулирующая функция), аккумуляция средств на финансирование землеохраняющих мероприятий и развитие социальной инфраструктуры территориальных единиц, которым принадлежат сельскохозяйственные угодья (фискальная функция) [16].

Исходя с вышеуказанного, регулирование платы за землю в Украине является целенаправленным процессом осуществления органами государственной власти комплекса нормативно-правовых, финансово-экономических, административных, организационных, научно-методических, образовательно-информационных и других мероприятий, обеспечивающих функционирование землепользования, охрану земли и поступление в бюджет в процессе реализации собственниками земли и землепользователями своих прав и выполнения обязанностей.

Необходимо отметить, что полномочия органов исполнительной власти в сфере земельных правоотношений следует рассматривать через

призму функций управления, так как с их помощью более точно устанавливаются причинно-следственные связи субъектов и объектов в различных системах. Функции органов исполнительной власти следует же рассматривать как их управленческое воздействие на объекты управления, которое заключается не в прямом администрировании, а в ориентировании, обеспечении ресурсами и средствами для достижения целей и задач, которые стоят перед объектами управления [12].

Содержанием функционирования системы органов исполнительной власти по обеспечению взимания платы за землю является, прежде всего, организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, на основе которой происходит обеспечение функционирования государства и сам процесс администрирования земельного налога и арендной платы за землю в целом.

Компетенция, организация и порядок деятельности органов исполнительной власти касательно организационно-правового механизма обеспечения взимания платы за землю определяется отдельными нормативно-правовыми актами. В частности, Налоговым и Земельным кодексами, Законами Украины «О аренде земли», «О местном самоуправлении в Украине», «О государственном земельном кадастре», «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)», Постановлениями Кабинета министров Украины «О Методике нормативной денежной оценки земель несельскохозяйственного назначения (кроме земель населенных пунктов)», «Об утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти по обмену информацией, необходимой для исчисления и взимания платы за землю» [1; 2; 3; 4; 5; 6; 10; 11].

В зависимости от объема полномочий, в сфере земельных правоотношений, регулирующие государственные органы принято классифицировать на: общей, межотраслевой, отраслевой компетенции и специально уполномоченный орган по вопросам земельных ресурсов.

Границы управленческого воздействия в сфере земельных ресурсов и организационно-правового механизма обеспечения взимания платы за землю определяют Кабинет Министров Украины (далее – КМУ), центральный орган исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов, центральный орган исполнительной власти по вопросам аграрной политики, Совет Министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации, Государственное агентство земельных ресурсов. Их компетенция распространяется на все земли территории Украины в целом и отдельно на административно-территориальные единицы.

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией Украины КМУ является высшим органом в системе органов исполнительной власти, к полномочиям которого в области земельных правоотношений относятся: распоряжение землями государственной собственности в пределах, определенных действующим законодательством, в особенности реализация государственной политики в области использования и охраны земель, координация проведения земельной реформы, организация ведения государственного земельного кадастра. Следует отметить, что роль земельного кадастра наиболее важна относительно информационного наполнения данными, которые имеют значения для начисления земельного налога и арендной платы за землю. Также, КМУ выполняет функции государственного контроля за использованием и охраной земель и осуществление землеустройства.

Вышеуказанные полномочия КМУ осуществляются в двух формах: путем нормативно-правового регулирования соответствующих отношений и путем исполнительно-распорядительной деятельности в соответствующей сфере.

Последующим звеном в цепочке органов исполнительной власти, имеющих непосредственное отношение к регулированию процессов, связанных с начислением и администрированием земельного налога и арендной платы за землю, являются министерства, одной из целей де-



тельности которых – формирование направлений реализации государственной политики в земельной сфере. А также, необходимое нормативно-правовое обеспечение, путем издания собственных актов, определяющих приоритетные направления развития земельных правоотношений, информирование и разъяснение по вопросам осуществления государственной политики касательно налогообложения земли, реализации права частной собственности и аренды. Функциональной деятельностью министерств является также обобщение практики применения земельного законодательства и разработка предложений по его усовершенствованию, прежде всего путем подготовки соответствующих проектов нормативно-правовых актов.

Ключевое место среди органов исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов – занимает Государственное агентство земельных ресурсов Украины (далее – Госземагентство Украины). Органы Госземагентства наделены полномочиями осуществления государственной регистрации земельных участков, недвижимого имущества и прав на них, договоров аренды земли [7]. Также, к обязанностям Госземагентства относится выдача выдержек из технической документации о нормативной денежной оценке земельных участков. В соответствии со статьей 13 Закона «Об оценке земель», нормативная денежная оценка земельных участков осуществляется в случае: определения размера земельного налога, определения размера арендной платы за земельные участки государственной и коммунальной собственности [8]. Следует отметить, что нормативная оценка земельных участков может проводиться как по решению органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, так и на основании договора, который заключается заинтересованными лицами в порядке, установленном законом. Кроме того, органы Госземагентства непосредственно на местах организуют проведение работ по землеустройству с целью внесения сведений в Государственный земельный кадастр.

Следует отметить, что суть административной деятельности Госземагентства Украины заключается в выполнении им широкого спектра задач, к которым кроме вышеобозначенных, также относятся: реализация государственной политики и управления в сфере регулирования земельных правоотношений, улучшение, охрана и проведение мониторинга земель, ведения государственного земельного кадастра, а также межотраслевая координация и государственное регулирование процессов установления границ территориальных единиц.

По мнению Н. В. Стативки, совершенно очевидно, что такая концентрация полномочий в Госземагентстве создает правовые предпосылки для злоупотреблений в сфере земельных отношений, поэтому и уровень коррупции в этой сфере является одним из самых высоких в Украине [15, с. 5].

Непосредственное отношение к фискальным аспектам (плате за землю) и разработке экономического и правового механизма регулирования правоотношений в области взимания и начисления земельного налога и арендной платы за землю имеет Министерство доходов и сборов Украины (далее – Миндоходов) [9].

Миндоходов Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется КМУ. Одной из основных задач Миндоходов – обеспечение формирования единой государственной налоговой политики в части администрирования налогов и сборов.

Миндоходов на местах (налоговые инспекции) тесно сотрудничают с другими органами исполнительной власти, в особенности касательно обмена информацией, необходимой для исчисления и взимания земельного налога и арендной платы за земельные участки государственной и коммунальной форм собственности.

Субъектами информационного обмена выступают: органы Миндоходов; органы Госземагентства, Государственная сельскохозяйственная инспекция, Фонд государственного имущества и Министерство финансов Украины. Обмен информацией

происходит прежде всего касательно проведения нормативной денежной оценки земель в пределах населенных пунктов, перехода права собственности на земельные участки на основании гражданско-правовых соглашений, фактов самовольного занятия земельных участков с указанием их местонахождения, площади, категории земель, результатов нормативной денежной оценки, фактов использования земель на основании договоров аренды, но не по целевому назначению, и других направлений, имеющих значение при начислении платы за землю.

Здесь следует отметить, что в сфере государственного управления имеет место конфликт интересов, который проявляется прежде всего в том, что характер осуществления одной функции органа власти является в той или иной степени зависимым от другой его функции, или подчиненный ей до такой степени, что это, в лучшем случае, снижает эффективность управленческой деятельности этого органа, а в худшем – парализует эту деятельность, не обеспечивая достижения целей, задекларированных в государственных решениях, как цели деятельности соответствующего органа власти [15, с. 4].

Таким образом, спецификой реализации функций исполнительной власти является присущий исполнительно-распорядительный характер, который заключается в практическом воплощении в жизнь законодательных актов и управлении сферами социально-экономического развития, а также государственно-политическая деятельность.

Выводы. Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что существующая в Украине модель исполнительной власти является сложным, противоречивым явлением со многими бюрократическими деформациями, недостатками и слабыми сторонами. А длительная бессистемность подходов по созданию министерств и других центральных органов исполнительной власти вызывает необходимость внесения определенных коррективов, направленных прежде всего на устранение дублирования функций органов исполнительной



власти, в процессе регулирования взаимоотношений связанных с начислением и уплатой земельного налога и арендой платы за землю.

Также, проведенный анализ деятельности органов исполнительной власти при регулировании платы за землю свидетельствует о том, что эта система функционирования крайне несовершенна, что объясняется такими причинами, как внутренние несогласования, вследствие постоянных структурных реорганизаций и многосторонней координации деятельности местных органов земельных ресурсов.

Следует также отметить, что значимая общественная роль земли должна обеспечивать, прежде всего, удовлетворение большого спектра потребностей человека: физиологических, психологических, социальных, производственных, экологической безопасности [17]. Кроме того, в большей мере экономически заинтересованными в усовершенствовании земельных правоотношений оказываются именно органы местного самоуправления, которые при эффективном использовании земельных ресурсов смогут значительно увеличить доходы бюджета путем поступления средств от налогов с владельцев земли, сборов от сделок с землей, аренды земель государственной и коммунальной собственности.

Таким образом, многоаспектность рассмотренной проблемы не оставляет сомнения в необходимости скорейшего ее решения, так как даже не специалистам по вопросам проведения реформ понятно, что судьба украинского государства, благосостояние украинского народа целиком и полностью зависят от того, насколько эффективно будет использован такой стратегически важный ресурс как земля.

#### Список использованной литературы:

1. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 г. №2768-III – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
2. Налоговый кодекс Украины: от 02.12.2010 № 2755-VI. – Голос Украины. – 2010. – № 229-230
3. Закон Украины «О аренде земли» от 6 октября 1998 г. №161-XIV – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/161-14/page2>
4. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины от 21.05.1997 г. № 280/97-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Закон Украины «О порядке выделении в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)» от 05.06.2003 г. № 899-IV III – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/899-15>
6. Закон Украины «О государственном земельном кадастре» от 07.07.2011 г. – № 3613-VI – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/3613-17>
7. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их ограничений: Закон Украины от 01.07.2004 г. № 1952-IV // Ведомости Верховного Совета Украины – 2004. – №51. – Ст. 553.
8. Закон Украины «О оценке земель» от 11.12.2003 г. – № 1378-IV – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
9. О Министерстве доходов и сборов Украины: Указ Президента Украины от 18.03.2013 г. № 141/2013 // Правительственный курьер. - 2013. - № 51.
10. О утверждении Методики нормативной денежной оценки земель несельскохозяйственного назначения (кроме земель населенных пунктов): Постановление Кабинета Министров Украины от 23.11.2011 г. № 1278 // Собр. – 2012. – № 4.
11. О утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти по обмену информацией, необходимой для исчисления и взимания платы за землю: Постановление Кабинета Министров Украины от 1.08.2006 г. № 1066 // Собр. – 2006. – № 146.
12. Бандурка А. М. Управление в органах внутренних дел Украины: [учеб.] / Бандурка А. М. - Х. : Ун-т внутр. дел, 1998. – 480 с.
13. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : [учеб. пособие] / В. К. Колпаков. – К. : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с.
14. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. / О. Ф. Скакун // – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 691 с.
15. Стагивка Н. В. Государственная земельная политика в Украине: состояние и стратегия развития / Н. В. Стагивка // Национальная безопасность и оборона. – 2009. – № 3 (107). – С. 2 - 18.
16. Терентьева А. К. Понятие сущности администрирования платы за землю в Украине / О. К. Терентьева // Экономика и право. – 2012. – № 2. – С. 152.
17. Титова Н. Г. Рынок земли и его роль в повышении конкурентоспособности экономики / Н. Г. Титова // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского – 2010 – №3(2) – С. 612 – 615.