

АДМІНІСТРУВАННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ADMINISTRATION OF LAND TAXATION IN UKRAINE AS OBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW REGULATION

Терентьєва О.К.,

*аспірант кафедри конституційного, адміністративного, фінансового права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету*

У статті охарактеризовано адміністрування плати за землю в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Проаналізовано елементи адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері. Автор акцентує увагу на розкриті адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері відповідно до сучасних умов розвитку адміністративної науки.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, управлінська діяльність, адміністрування плати за землю, адміністративно-правові відносини, організація.

В статье охарактеризовано администрирование платы за землю в Украине как объект административно-правового регулирования. Проанализированы элементы административно-правового регулирования в указанной сфере. Автор акцентирует внимание на рассмотрении административно-правовых отношений в исследуемой сфере в соответствии с современными условиями развития административной науки.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, управленческая деятельность, администрирование платы за землю; административно-правовые отношения, организация.

Administration of land taxation in Ukraine as object of administrative law regulation is characterized in the article. Elements of administrative law regulation are analyzed in mentioned sphere. The author focuses attention on consideration administrative law relations in the investigated sphere according modern conditions of development of administrating science.

Key words: administrative law regulation, administrative activity, administration of land taxation, administrative law relations, organization.

Постановка проблеми. В контексті сучасного розвитку адміністративної реформи в Україні набувають актуальності питання щодо адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільного життя. Адміністративно-правове регулювання є складним цілеспрямованим впливом держави на суспільні відносини з метою їх владного впорядкування в інтересах особи і держави. При цьому держава встановлює правові основи діяльності публічної влади, формує її структуру, контролює та захищає публічні інтереси фізичних і юридичних осіб. Адміністрування плати за землю (далі – АПЗ) є одним із ключових інструментів механізму державного управління використанням та охороною вітчизняних земель, що у свою чергу звертає увагу науковців на проблеми державного впливу на суспільні відносини у цій сфері з метою їх упорядкування.

Стан дослідження. Загальнотеоретичні питання щодо адміністративно-правового регулювання досліджували такі вчені-адміністративісти, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. В. Галунько, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк та ін. Окремі проблеми адміністрування податків розглядали науковці: В. Л. Андрущенко, В. Б. Марченко, В. М. Мельник, А. О. Селіванов, Т. О. Проценко та ін. Разом із тим у науці адміністративного права відсутнє комплексне висвітлення питань щодо адміністративно-правового регулювання у сфері адміністрування плати за землю в Україні, залишається

невирішеною низка питань, які потребують врегулювання нормами адміністративного права, що і свідчить про актуальність обраної тематики.

Метою статті є подальше дослідження АПЗ як об'єкту адміністративно-правового регулювання, визначення елементів такого регулювання та їх характеристика, обґрунтування зміни акцентів у спрямуванні адміністративно-правового регулювання у сфері АПЗ в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Після проведених досліджень автором вбачається можливим визначити, що адміністрування плати за землю – це управлінська діяльність спеціально уповноважених у сфері справляння плати за землю органів виконавчої влади, що має процесуально-правовий характер та спрямована на забезпечення виконання податкового обов'язку зі сплати за землю і яка виражається через організаційні, контрольні, виховні та правоохоронні функції [1]. Звідси передбачимо, що формування і функціонування АПЗ пов'язане насамперед з чинниками організаційного характеру, оскільки управлінська за змістом діяльність потребує організації, упорядкування й забезпечення ефективного функціонування всіх складових її елементів.

При співвідношенні категорій організація і управління у широкому сенсі останнього поняття на початку 60-х років ХХ ст. цивіліст О. А. Красавчиков зазначив, що оскільки управління уявляє собою завжди певного роду діяльність, то і спів-

відносити його можна з організацією як діяльністю. Звідси організаційна діяльність – це діяльність управлінська, і навпаки, управляти – це організувати, а будуються організаційні відносини на основі субординації і тому для них характерно підпорядкування однієї сторони іншій. Отже, на думку О. А. Красавчикова, організаційні відносини, як правило, мають адміністративно-правову форму [2, с. 53-54]. Також в теорії радянського права С. М. Братусем був зроблений суттєвий висновок про те, що організаційні відносини регулюються нормами адміністративного права [3, с. 64.].

Під адміністративно-правовим регулюванням варто розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 88-89].

В науці адміністративного права в загальноприйнятому розумінні елементами механізму адміністративно-правового регулювання визначено зокрема, адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини.

В умовах ринкової соціально-економічної структуризації суспільних відносин в Україні, а разом з тим і нових підходів у праворозумінні та змістовному формуванні сучасних галузей права, норми адміністративного права набувають якісно нової ролі у системі соціально-правової регуляції. Адміністративні норми, як зазначає Є. В. Додін, включаються до інших галузей права з метою забезпечення державного впливу на нові види суспільних відносин шляхом визначення правил і стандартів їх функціонування, контролю й нагляду за діяльністю суб'єктів цих відносин, встановлення адміністративної відповідальності за їх порушення [5, с. 265].

У рамках правового порядку у сфері справляння податків адміністративно-правові норми створюють правовий режим як для діяльності платників, так і для адміністративної та правоохоронної діяльності державних податкових органів, слугують основою визначення правового статусу та компетенції податкових органів і їх службових осіб, їхньої поведінки, сприяють налагодженню правових зв'язків сторін податкових правовідносин, забезпечують режим правової відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері оподаткування. Йдеться про ту адміністративно-правову основу податкових правовідносин, яка є підставою стверджувати, що режим правового регулювання податкового права, по суті, є адміністративно-правовий режим в системі оподаткування і зборів [6, с. 253].

Покриваючи більшість відносин владно-управлінської сфери, відносини адміністративного права забезпечують повноцінне функціонування споріднених з ними суспільних відносин, зокрема, що регулюються нормами податкової галузі права. Адміністративно-правовий аспект визначається як переважаючий у характеристиці юридичної природи

податкових правовідносин. За твердженням В. Б. Марченко, податкові, за змістом, відносини щодо справляння податків є адміністративно-правовими за формою побудови і правовою природою, оскільки будуються на владному підпорядкуванні платника щодо держави [7, с. 178]. Якщо податкове право як фінансово-правовий інститут регулює суспільні відносини у сфері справляння податків та обов'язкових платежів до бюджетів різних рівнів та державних цільових фондів [8, с. 385], то адміністративне право – організаційні питання роботи податкових органів, тобто управлінські відносини у цій галузі.

Виходячи із загального визначення кола суспільних відносин, що становлять предмет сучасного адміністративного права, В. Б. Марченко у прикладенні до податкової сфери та її уповноважених органів називає основне коло відносин адміністративно-правового характеру, що складаються:

- у ході реалізації контрольних та інших повноважень виконавчої влади податковими та іншими контролюючими органами у податковій сфері;
- у ході діяльності уповноважених податкових та інших контролюючих органів, їх посадових осіб щодо забезпечення та захисту в адміністративному порядку прав і свобод осіб, надання їм адміністративних (управлінських) послуг у сфері справляння податків;
- у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів податкових та інших контролюючих органів у сфері справляння податків;
- у ході застосування уповноваженими податковими органами заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо платників та інших учасників податкових правовідносин [7, с. 13-14].

З огляду на те, що АПЗ виступає частиною управління процесу справляння плати за землю, вбачається можливим наголосити на адміністративно-правовій врегульованості правовідносин у цій сфері. При цьому слід зауважити, що адміністрування податків є одним із чинників ефективного функціонування податкової системи й економіки держави, що теж обумовлюється його адміністративно-правовим регулюванням у процесі державного управління. Тому вбачається логічним і виправданим правовідносини щодо АПЗ як компонента адміністрування податків в Україні вважати за формою і природою адміністративно-правовими відносинами із специфічним для них змістом.

При дослідженні окресленого питання методологічно доцільним вважаємо розкриття сутності адміністративно-правових відносин в сучасній адміністративній науці. З огляду на те, що адміністративно-правова норма від імені держави визначає належну поведінку кожного із своїх учасників і тим самим встановлює обов'язкові правила, адміністративно-правові відносини у вузькому розумінні – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, а у широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-

Можна передбачити, що АПЗ змістовно збігається з вказаними елементами адміністрування податків у другому розділі ПКУ і має свою специфіку.

Якщо виходити з того, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру, то першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин у системі АПЗ належить їх сторонам (суб'єктам). Суб'єктами правовідносин АПЗ є сторони (учасники), які мають конкретні права і обов'язки у сфері справляння плати за землю при адмініструванні цього податку. На нашу думку, до них відносимо платників податку (плати за землю) з одного боку та органів виконавчої влади уповноважених державою у сфері справляння плати за землю (суб'єкти АПЗ) – з іншого боку.

На сьогодні платниками плати за землю є власники земельних ділянок, земельних часток (паїв), землекористувачі (ст. 269 ПКУ).

Змістом адміністративних правовідносин у сфері АПЗ є суб'єктивні права й обов'язки сторін, що будуються на відносинах влади та підпорядкування у формі, врегульованій правовими нормами. Владні суб'єкти представлені у таких правовідносинах уповноваженими органами виконавчої влади, їх службовими, посадовими особами.

За твердженням вчених-адміністративістів, виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків відбувається шляхом переходу від загального до конкретного, від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки суб'єкта, а реалізуються – через втілення в життя приписів норм адміністративного права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта адміністративного права

[11]. Загальні права та обов'язки платників плати за землю законодавчо закріплені у статтях 16 і 17 ПКУ. Специфічні права та обов'язки платників щодо справляння плати за землю в Україні регулюються розділом XIII ПКУ «Плата за землею», а особливості справляння податку суб'єктами господарювання – «спрощенцями» встановлюються главою I розділу XIV цього Кодексу.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин [4, с. 58]. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління, реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав. Однак, поведінка учасників АПЗ безпосередньо пов'язана з їх суб'єктивними правами і юридичними обов'язками і оскільки вона виникає під впливом певних правових норм, то її називають правовою поведінкою. Таким чином, об'єктом управління у сфері АПЗ виступає поведінка учасників АПЗ. З боку суб'єктів АПЗ об'єктом управління виступає поведінка платників плати за землю як податку, а з боку уряду – об'єктом управління виступає поведінка суб'єктів АПЗ.

Висновки. Проведені дослідження дозволяють зробити висновок про адміністративно-правову врегульованість правовідносин у сфері адміністрування плати за землю в Україні. Обов'язковими елементами механізму адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері є, зокрема, адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини. З огляду на новітню концептуальність відносин в державному управлінні, визначаємо цілеспрямованість державного впливу в цій сфері не тільки в інтересах держави, але і в інтересах платників плати за землю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Терентьева О. К. Поняття та сутність адміністрування плати за землю в Україні / О. К. Терентьева // Економіка та право. – 2012. – № 2(33). – С. 149–153.
2. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения / О. А. Красавчиков // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 50–57.
3. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1963. – 196 с.
4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олещук, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І.А. Дьомін, О. М. Єщук] ; за заг.ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
5. Додін Є. В. Законодавство про адміністративну відповідальність / Державне управління : теорія і практика / Є. В. Додін [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 265–274.
6. Черкаев Д. Место налогового права в правовой системе России / Д. Черкаев // Право и жизнь. – 2000. – № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_92.htm#_ftnref6.
7. Марченко В. Б. Адміністративно-правове регулювання у сфері справляння податків : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Марченко Віктор Борисович; Держ. податк. Служба України, Нац. Ун-т держ. податк. Служби України. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
8. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посібн. / В. К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
10. Податковий кодекс України : Закон від 02.12.2010 р. № 2755-VI (в редакції від 27.05.2012 р.) [Електронний ресурс]: – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Адміністративне право України / [Т. О. Коломоець, С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук та інші.] ; за заг. ред.. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 480 с.