

2. На теперішній час процес формування потреби та розподілу капітальних вкладень в регіонах України переважно схожий, однак існують певні відмінності у визначенні провідного органу влади з питань формування зведених переліків об'єктів капітального будівництва.

3. Основні проблеми, які супроводжують процес управління капітальними вкладеннями в країні стосуються непрозорих механізмів формування та використання бюджетних коштів; постійних структурних зміни, пов'язаних з перерозподілом повноважень виконавчих органів влади; високим рівнем паперової роботи та низьким рівнем застосування елементів електронного врядування для підвищення ефективності управління капітальними вкладеннями.

Література.

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Закон України від 20.05.1999 р. №679-ХІУ «Про Національний банк України» [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Закон України від 23.03.2000 р. №1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. №621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Державні капітальні вкладення: проблеми управління та шляхи їх вирішення на місцевому рівні: монографія / за заг.ред. Ю.Б. Молодожен. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.

УДК 349.41

Світлана Гоштинар

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В УКРАЇНІ

В публікації досліджується поняття адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, встановлено об'єкт та предмет земельних правопорушень, що підлягають захисту шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності. Доводиться необхідність чіткого визначення і розмежування компетенції між суб'єктами адміністративної юрисдикції в галузі земельних правопорушень. Обґрунтовано доцільність розробки концептуального підходу до вирішення проблем адміністративної відповідальності за земельні правопорушення в законодавстві України.

Ключові слова: земельне законодавство, земельні відносини, правопорушення, правова охорона земель,

землекористування, адміністративна відповідальність.

✦ Земля як невід'ємний компонент навколишнього природного середовища, територіально-просторовий базис для розміщення різноманітних об'єктів та основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві відноситься до важливої сфери державної системи. Тому земельні правопорушення за ступенем суспільної небезпеки та негативними соціальними наслідками наносять значну шкоду нашій державі. Дані обставини визначають важливість дослідження проблем адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. Земельні відносини не можуть існувати без належного правового регулювання, без розробки і реалізації заходів, що сприяють розвитку ефективних форм земельної власності і господарювання на землі, правильного проведення земельної реформи. Земельні перетворення в Україні викликали значні зміни земельних відносин і системи землекористування.

Земельна реформа, що проводилась в Україні останні 20 років, торкнулась всіх найважливіших сфер правового регулювання земельних відносин, припинила існування монополії держави на землю. Значних змін зазнав інститут охорони земель, була створена нова система державного контролю за використанням і охороною земель. Сформований в ході реформи земельно-правовий простір є доволі складним і суперечливим, з'являються і зникають окремі земельні відносини, впливаючи тим самим на систему організації використання земель. Останніми роками найбільш гострі і суперечливі проблеми сфокусовані на земельній політиці, земельних відносинах, які стали визначальними у всій системі виробничих відносин. Все це дозволяє в теоретичному і практичному плані стверджувати, що в діях публічної влади України намічається тенденція формування більш скоординованої, цілеспрямованої і ефективної системи управління в галузі використання та охорони земель.

✦ В науці земельного права України відповідальності за порушення земельного законодавства досліджувалися такими вченими-правознавцями, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.К. Гуревський, І.І. Каракаш, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, В.Д. Сидор, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. На жаль, до недавнього часу проблеми притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі земельних відносин не лише не отримали необхідного правового забезпечення, але й не стали предметом глибокого наукового осмислення і аналізу. Як правило, дослідження даного виду правопорушень здійснюється лише в контексті їх екологічної спрямованості. При цьому дослідниками упускалась з поля зору частина самостійних характеристик, обумовлених особливостями землі як окремого об'єкта протиправного посягання.

✦ Завданням даної публікації є визначення поняття адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, встановлення об'єкта та предмета земельних правопорушень, що підлягають захисту шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності, а також обґрунтування необхідності розробки чіткого концептуального підходу до вирішення проблем адміністративної відповідальності за земельні правопорушення.

✦ Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що в даний час адміністративна

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

відповідальність у сфері земельних правопорушень формується за рахунок одночасно існуючих декількох груп правопорушень. Фактично йдеться про те, що земельні відносини, що характеризуються внутрішньою єдністю, стосовно адміністративної відповідальності були розміщені в безлічі інших складів адміністративних правопорушень. В той же час необхідно відзначити, що правовий інститут адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства реалізується в складних умовах: є проблеми як на теоретично-правовому рівні, на рівні нормотворчості, так і в галузі практичного застосування відповідних правових норм.

Основними серед цих проблем, на нашу думку, є недостатня дослідженість особливостей адміністративної відповідальності за земельні порушення, невизначеність в співвідношенні земельно-правової відповідальності і адміністративної відповідальності за земельні правопорушення, а також недослідженість низки специфічних питань про накладення адміністративних стягнень за ці правопорушення.

Конституція України в ст. 14 і Земельний кодекс України в ст. 1 визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1; 2]. Законодавець констатує пріоритетну роль землі поміж іншими складовими національного багатства з урахуванням функцій, які вона виконує у процесі життєдіяльності людини та примноження національної спадщини. Відтак земля – різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм походженням, що потребує особливого режиму охорони у процесі використання та відтворення саме з боку держави, оскільки вона виступає матеріально-просторовою базою державно-територіального устрою, її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки.

Відповідно до ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за земельні правопорушення [2]. Недостатність чинного земельного законодавства створює умови для розвитку тіньової економіки та породжує порушення чинного законодавства і відповідно завдає значних збитків державі [3, с. 97]. Проблема недосконалості чинного земельного законодавства, його невідповідності сучасним економічним та соціальним умовам загострюється на фоні загальної економічної кризи. Послаблення регулюючої ролі держави спричинило ситуацію, коли заради задоволення економічних або особистих інтересів порушуються вимоги земельного законодавства [4, с. 45].

Проблеми сучасної нормотворчості в сфері регулювання адміністративної відповідальності в галузі використання та охорони землі носять різноплановий характер. Так, норми, що регламентують зазначену сферу суспільних відносин містяться в різних нормативно-правових актах. Дана обставина виключає можливість повноцінного правового регулювання відповідальності за земельні правопорушення, а відповідно і зміцнення законності та правопорядку в галузі використання та охорони земель.

Правопорушення, пов'язані з обігом земельних ресурсів у країні, є наслідками дії цілого комплексу факторів і становлять суттєву загрозу розвитку земельних відносин [5, с. 473]. Оскільки держава і суспільство зацікавлені в тому, щоб норми земельного законодавства добровільно і сумлінно виконувались, законодавством встановлені заходи примусу і покарання у вигляді складного механізму юридичної відповідальності [6,

с. 409]. Серед основних причин незадовільного використання земель та наявності порушень земельного законодавства Г. І. Балюк виділяє: незавершеність і недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу земельних відносин; неефективність структури і функцій органів влади, які здійснюють управління в сфері землекористування; відсутність належного державного контролю за використанням і охороною земель; правовий нігілізм [7, с. 158].

Порушення земельного правопорядку, невиконання або неналежне виконання земельно-правових вимог негативно відбивається на використанні та охороні земель, тому найважливішим елементом правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, захисту прав і законних інтересів власників землі, землекористувачів є застосування правових засобів впливу, спрямованих на усунення порушень земельного законодавства і припинення їх появи у майбутньому, відновлення порушеного права та притягнення, винних у вчиненні земельних правопорушень, до юридичної відповідальності [8, с. 10]. Відповідальність є ефективним механізмом стимулювання дотримання землеохоронного законодавства. Розробка нових законодавчих актів щодо питання боротьби з порушенням земельного законодавства має здійснюватися одночасно із внесенням змін до всіх інших законів, що регламентують оперативну-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [5, с. 478].

Необхідно чітко визначити і розмежувати компетенцію між суб'єктами адміністративної юрисдикції в галузі земельних правопорушень. Сучасне адміністративне законодавство передбачає широке коло органів, уповноважених накладати адміністративні стягнення в галузі земельних правопорушень. На нашу думку, законодавець недостатньо ефективно систематизував органи, уповноважені вести адміністративні справи по земельних порушеннях, необґрунтовано розширив їх систему. Це збільшення передбачає створення безлічі органів виконавчої влади для ведення адміністративних справ всього лише по декількох складах. Такий підхід знижує існуючий (і без того не дуже високий) рівень ефективності механізму адміністративної відповідальності за земельні правопорушення.

За своїми негативними наслідками земельні правопорушення умовно можна поділити на малозначні й небезпечні для держави і суспільства [9, с. 65]. Правова база, що регулює притягнення до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства, потребує подальшого вдосконалення шляхом змін і доповнень існуючих чи прийняття нових норм, що охоплюють всі основні і принципові питання правової регламентації цих відносин з урахуванням їх характеру і змісту [10, с. 102]. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» від 15 квітня 2008 р. [11] було посилено адміністративну відповідальність за перекидання або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53² КУпАП), зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу (ст. 53³ КУпАП), порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП), самовільне відхилення від проектів землеустрою (ст. 55 КУпАП) [12]. Загалом, зазначає В. Д. Сидор, проблеми вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства

полягають у тому, щоб: не допускати включення нових складів адміністративних правопорушень без достатньо обґрунтованих практикою підстав; забезпечити однозначне застосування і тлумачення норм КУпАП, у якому норми сформульовані доволі загально і передбачають широкий адміністративний вплив, тому вони обов'язково повинні спиратися на вимоги ЗК України [13, с. 28].

Необхідно продовжити удосконалення чинного законодавства шляхом внесення змін і доповнень до змісту окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, зокрема, необхідно виділити у вигляді самостійної глави кодексу складу, присвячені адміністративній відповідальності за земельні порушення. Обґрунтуванням подібної точки зору є той очевидний факт, що земельні правопорушення, будучи різновидом адміністративних правопорушень, відрізняються від інших видів адміністративних проступків за об'єктом посягання і характером суспільних відносин, що охороняються. У даному зв'язку, протиправність конкретного проступку в галузі використання та охорони земель полягає в ігноруванні особою заборонних норм, що встановлюють конкретний склад земельного правопорушення, в невиконанні ним певного імперативного обов'язку або у зловживанні правами, які закріплені нормами земельного права.

Отже, спостерігаються непоодинокі випадки законодавчих ініціатив, спрямованих на посилення адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у галузі використання та охорони земель. Законодавчі нововведення стосуються переважно збільшення міри покарання. Як основні аргументи для ухвалення таких нововведень наводяться статистичні дані про кількість виявлених земельних правопорушень. Проте модернізація законодавства, на думку В. Д. Сидор, повинна відбуватися не лише в напрямі посилення репресивної функції держави, а й з метою здійснення превентивних заходів. Визнаючи в цілому значущість вирішення завдання невідворотності юридичної відповідальності за вчинення земельних правопорушень, у процесі законодавчого реформування обов'язково слід враховувати результати правозастосовної практики для обґрунтування посилення правових санкцій, потрібно виявляти причини поганого виконання норм адміністративного законодавства [14, с. 120]. Водночас розширення правової свободи суб'єктів земельних правовідносин неминуче повинне супроводжуватися посиленням відповідальності за земельні правопорушення, а в структурі цієї відповідальності найбільшу питому вагу повинні займати фінансові та майнові санкції.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що вивчення інституту адміністративної відповідальності за земельні правопорушення пов'язане і з розширенням правового статусу громадян, і з введенням численних спеціальних обов'язків і заборон. У зв'язку з цим перевага відомчої нормотворчості в цій сфері управління вкрай небажана. В даний час необхідна комплексна законодавча регламентація правового регулювання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення.

Під адміністративною відповідальністю за земельні правопорушення слід розуміти заходи державного примусу, що застосовуються як санкція за вчинення порушень в галузі земельних відносин, встановлених земельним та адміністративним законодавством. Об'єктом земельних правопорушень, що підлягають захисту шляхом застосування заходів відповідальності,

у тому числі адміністративній відповідальності, є відносини в галузі раціонального використання та охорони земель.

Предметом порушень у галузі земельних відносин є землі відповідних категорій. Таким чином, стосовно адміністративної відповідальності під земельним правопорушенням слід розуміти передбачене чинним законодавством протиправне і винне діяння (дію або бездіяльність) осіб, пов'язану з користуванням або розпорядженням землею, передбачене Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Без фундаментальних наукових досліджень проблем і механізмів притягнення до адміністративної відповідальності за земельні правопорушення неможливе і ефективне правове регулювання цих проблем на законодавчому рівні.

Література.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Чиж Ю. Правові аспекти історичного розвитку земельних відносин в Україні / Ю. Чиж // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2008. – № 4. – С. 86–98.
4. Мураховська О.О. До питання про юридичну відповідальність за порушення земельного законодавства / О. О. Мураховська // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 9 (59). – С. 45–49.
5. Чиж Ю. В. Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства України / Ю. В. Чиж // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2007. – Вип. 36. – С. 472–478.
6. Джавадов И. А. Процессуальные вопросы причинения вреда, причиненного нарушением земельного законодательства / И. А. Джавадов // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К., 2007. – Вип. 36. – С. 408–417.
7. Балюк Г. І. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України / Г. І. Балюк // Земельне право України: теорія і практика. – 2006. – № 6. – С. 49–56.
8. Моторіна Т. С. Діяльність органів адміністративної юрисдикції в земельному праві / Т. С. Моторіна // Адвокат. – 2005. – № 4. – С. 10–14.
9. Хом'яченко С. Поняття і види земельних правопорушень / С. Хом'яченко // Підприємство, господарство і право. – 2000. – № 8. – С. 65–66.
10. Михайлова С. В. Административная ответственность за нарушение земельного законодательства / С.В. Михайлова // Проблеми законності. – Х., 1999. – Вип. 37. – С. 96–102.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства : Закон України від 15 квітня 2008 року N 271-VI // Голос України від 07.05.2008. – № 87.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
13. Сидор В. Д. Посилення юридичної відповідальності як тенденція розвитку земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Теорія і практика сучасного права: вектори розвитку : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ,

16–17 березня 2011 р.) : у 3-х т. – К. : Центр правових наук. досліджень, 2011. – Т. 3. – С. 27–29.

14. Сидор В. Д. Аналіз стану сучасного земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Вісник Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова. – 2010. – Т. 15. – Вип. 22. – С. 116–121.

УДК 353:351.862.6

Павло Дмитрук

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ З ВИКОРИСТАННЯМ ПАСПОРТА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті описані умови створення інституційного середовища щодо ефективного функціонування механізму державного регулювання економічної безпеки регіону. Зроблено акцент на елементах та принципах створення організаційно-економічного механізму регулювання економічної безпеки регіону. Розроблено методичку, яка дозволяє оцінити ефективність механізму державного регулювання економічної безпеки регіону з використанням паспорта загроз національній безпеці.

Ключові слова: методика, паспорт загроз, механізм, інституційна середовище.

Ефективність функціонування механізму державного регулювання економічної безпеки регіону значною мірою залежить від адекватності оцінки подій, явищ, процесів та інших чинників, які впливають на неї. У зв'язку з цим виникає гостра необхідність у створенні певної методички, яка надасть можливість виявляти негативні економічні процеси в регіоні та причини їх виникнення, об'єктивно оцінювати ступінь впливу загроз на соціально-економічне життя суспільства. Така методика сприятиме адекватній оцінці ступеня готовності суб'єктів забезпечення економічної безпеки до своєчасного виявлення та реагування на потенційні та реальні загрози. З огляду на сказане, з метою розробки та подальшого впровадження вказаної методички в практику, доцільно використання паспорта загроз національній безпеці [4, с. 270-272]. Окрім того, використання паспорта загроз національній безпеці у процесі оцінки ефективності механізму державного регулювання економічної безпеки регіону дозволить значною мірою інституціоналізувати роботу суб'єктів забезпечення економічної безпеки.

Актуальним проблемам державного регулювання економічного розвитку держави та її регіонів, питанням засобів та інструментів забезпечення економічної безпеки як держави, так і її регіонів присвятили свої дослідження: Абалкин Л.И., Ахромкин Е.М., Базилук Я.Б., Бодров В.Г., Белінська Я.В., Жаліло Я.А., Реверчук, Я.М. Малик, І.І. Кульчицький, С.К., Ситник Г.П., Степаненко А.В., Сухоруков А.І. та інші.

В своїх роботах вони детально розглянули методологічні аспекти регуляторного впливу держави на соціально-економічний розвиток суспільства, оцінки вказаного впливу, пошуку джерел економічного зростання регіонів тощо. Значна увага приділялась аспектам оцінювання ефективності діяльності суб'єктів економічної безпеки, підвищення функціонала механізму забезпечення економічної безпеки як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Незважаючи на те, у працях наведених вчених питання практичного використання паспорта загроз національній безпеці при оцінці ефективності механізму державного регулювання економічної безпеки регіону не розглядається.

Мета статті – розробити методичку оцінки ефективності механізму державного регулювання економічної безпеки регіону з використанням паспорта загроз національній безпеці. Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

- дати загальну характеристику інституційного середовища функціонування механізму державного регулювання економічної безпеки регіону;
- обґрунтувати доцільність використання паспорта загроз національній безпеці при оцінці ефективності механізму державного регулювання економічної безпеки регіону;
- розробити методичку оцінки ефективності механізму державного регулювання економічної безпеки регіону з використанням вищезазначеного паспорта загроз.

Під інституційним середовищем розуміють сукупність цінностей, формальних і неформальних інститутів («правил гри» та угод), які впливають на співвідношення стимулів (корисності, моралі, афектів та примусу) в діяльності як на мікро-, так і макрорівні, і зумовлюють досягнення мінімальної згоди між учасниками взаємодії [5, с. 90].

Формальні інститути – це закони та підзаконні акти, що є результатом правотворчої діяльності держави.

Неформальні інститути – це прийняті умовності та етичні правила, звичаї і традиції, які є наслідком тісного співіснування людей.

Залежно від особливостей інституційного середовища в різних країнах традиційні інструменти державного регулювання економіки працюють по-різному. Інституційне середовище накладає певні обмеження на можливі моделі економічного розвитку, а тому має враховуватися при визначенні та здійсненні державної економічної політики. Держави з розвинутою економікою використовують ці інструменти більш ефективно, ніж країни з перехідною економікою. Багато залежить від урахування існуючих інституційних обмежень (корупція, рівень тіньової економіки, виробничий потенціал та інше).

Слід зазначити, що інституційне середовище економічної безпеки регіонів України дісталось у спадок від планово-адміністративної економіки і не відповідає сучасним вимогам міжнародного економічного середовища. Сьогодні законодавча база економічної безпеки недосконала, рівень впливу регіональних інститутів безпеки низький, інфраструктура виробництва та фондового ринку також недосконала, розподіл фінансових потоків нерівномірний, рівень упровадження інновацій та залучення інвестицій недостатній. Ці та інші проблеми не дають змоги повною мірою протистояти сучасним викликам і загрозам. Саме тому створення ефективно-