



ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

МУЗИЧУК Олександр Миколайович - доктор юридичних наук, професор, декан факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ
УДК 349.415 (477)

Раскрыто содержание понятия «эффективность контрольно-надзорной деятельности». Определены основные факторы, определяющие развитие административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине. Установлены основные пути повышения эффективности административно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине.

Ключові слова: контрольно-наглядова діяльність, адміністративно-правове забезпечення, нормативно-правове регулювання, ефективність, земельні відносини.

Постановка проблеми

Ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні як відповідне співвідношення між фактичним результатом контролю й тими соціальними цілями, на досягнення яких він був спрямований, має наразі надзвичайно важливе значення для розвитку всієї вітчизняної земельної галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми, пов'язані зі здійсненням контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, розглядалися у працях С. Боголюбова, Д. Бусуйок, Р. Ёмця, Т. Кичилук, М. Климишина, Г. Ларіонова, І. Орехової, О. Світличного, В. Семчика, С. Хом'яченко та ін.

Не вирішені раніше проблеми

В умовах активного реформування вітчизняної земельної галузі права, стан адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин потребує постійного перегляду та аналізу з метою визначення можливих шляхів та напрямків його вдосконалення, що й зумовлює актуальність даної статті.

Метою статті є пошук шляхів підвищення ефективності системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, що передбачає визначення та вимір рівня ефективності контрольно-наглядової діяльності, встановлення критеріїв ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасній юридичній літературі існує декілька підходів до визначення та виміру рівня ефективності контрольно-наглядової діяльності. Найбільш поширеним слід визнати підхід, який, виходячи з визначення ефективності як певного уявлення про дієвість, результативність, здатність забезпечити досягнення відповідної соціальної мети, вимірює її рівень за допомогою визначення ступеня збігу фактичного результату з ідеальним, тобто досягнення мети в оптимальні строки, з найменшими витратами часу, матеріальних коштів і сил [1, с.144].

Таким чином, можна визначити ефективність контрольно-наглядової діяльності

у сфері земельних відносин як співвідношення між фактичним результатом контролю й тими соціальними цілями, на досягнення яких він був спрямований. Слід погодитися із прихильниками даного підходу до з'ясування сутності та змісту категорії ефективності, що таке визначення ефективності, як співвідношення між результатом і встановленими завданнями, характеризує лише загальний зміст даного явища і не є, при цьому, засобом для його виміру, який можна використати для безпосереднього визначення ефективності діяльності [2, с.4].

Ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що має надзвичайно важливе значення для розвитку всієї земельної галузі, може бути визначеною за допомогою цілої низки критеріїв. Так, С. Диптан при оцінці ефективності контролю за використанням та охороною земель пропонує застосовувати такі основні критерії:

- кількість та обсяг земельних правопорушень (облікові, аналітичні);
- надходження коштів до бюджетів усіх рівнів і на розрахункові рахунки підприємств і організацій (облікові, аналітичні);
- відвернення екологічного збитку (експертно-аналітичні, нормативні);
- стан земель (експертно-аналітичні, нормативні, порівняльно-правові, моделювання) [3, с.12].

Аналізуючи ефективність контрольно-наглядової діяльності, окрім її внутрішньої якості, можна досліджувати також її вплив на земельні відносини, зокрема, соціальний, економічний та юридичний аспекти. Соціальний ефект контролю виявляється за його результатами в застосуванні відповідних заходів до осіб, які допустили порушення земельного законодавства, в тому числі й притягненні до юридичної відповідальності. Результатом такого контролю є поліпшення соціальної структури колективів, адже керівні посади займатимуть найкваліфікованіші та найвідповідальніші особи, а в суспільстві поліпшиться довіра до влади, що є однією з основ соціальної стабільності в державі.

Організаційний ефект полягає в тому, аби за підсумками діяльності контролюю-

чих органів сформулювати та реалізувати заходи щодо поліпшення структури самих контролюючих органів, що сприятиме підвищенню загального рівня управління, зокрема, через скорочення зайвих ланок чи створення нових, підвищення оперативності управління та ін. [3, с.12-13].

Важливим аспектом ефективності контрольно-наглядової діяльності є також юридичний ефект, що характеризує вплив на свідомість і поведінку учасників контрольних відносин у земельній сфері з точки зору неухильного і точного застосування закону; відбиває, яким чином у результаті контрольної діяльності зміцнюється законність у сфері земельних відносин, а також яким чином дана діяльність сприяє зміцненню правосвідомості учасників земельних відносин [1, с.146].

Аналіз та оцінка соціальної, організаційної і юридичної ефективності контрольно-наглядової діяльності сприяють розкриттю можливостей її впливу на забезпечення законності та правопорядку земельних відносин в умовах кардинального реформування земельної галузі права. Дослідження юридичного ефекту передбачає необхідність аналізу таких питань, як правове закріплення суспільних потреб та інтересів, визначеність меж правового регулювання, зумовленість контрольної діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства, зміна сфери та типу правового впливу, чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації та ін. [1, с.147].

Головним показником внутрішньої ефективності контрольно-наглядової діяльності є ступінь нормативно-правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, тож якість реформування земельної галузі багато в чому залежить саме від успішності подальшого удосконалення правових норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері. Слід підкреслити, що сьогодні, як ніколи, вкрай необхідним видається виважений, системний підхід до реформування законодавства у земельній сфері з метою суттєвого покращення його здатності належним чином впливати на земельні правовідносини,

у тому числі й щодо відносин контролю за використанням і охороною земель в Україні. Дослідження ефективності законодавства, яке регламентує контрольно-наглядову діяльність у земельній сфері, передбачає аналіз цілої низки питань, починаючи з правотворчості і закінчуючи реалізацією права та його прогнозуванням.

До основних завдань нормативно-правового забезпечення регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні можна віднести такі:

- закріплення у чинному законодавстві положень щодо визначення правового статусу найважливіших контрольних суб'єктів у сфері земельних відносин з усіма відповідними контрольно-наглядовими функціями;

- розробку й впровадження в законодавчу практику нормативно-правових актів, які б забезпечували, з одного боку, системний характер контрольної діяльності у сфері земельних відносин, а з іншого – давали б можливість своєчасного та адекватного відображення нових тенденцій соціально-економічного розвитку даної галузі [4, с.289-292].

Істотним недоліком сучасного стану нормативно-правової бази є значне переважаючість норм, закріплених у підзаконних нормативно-правових актах, тоді як ефективно регулювання контрольно-наглядової діяльності у земельних відносинах, як і взагалі управління земельною сферою, можливе лише на підставі відповідних законодавчих актів, що мають містити в собі прозорі механізми реалізації повноважень відповідними органами влади, не допускати дублювання функцій в питаннях здійснення контролю та ін. [5, с.93].

Важливими завданнями на шляху удосконалення стану нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні є також належне визначення юридичних гарантій законності державного контролю та приведення чинного законодавства у відповідність до сучасних вимог, спрямованих на захист правових, економічних і соціальних основ державного контролю, на забезпечення раціонального використання і відтворення

природних ресурсів та охорону довкілля [6, с.3].

Проте, для ефективного здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин лише приведення у відповідність існуючої законодавчої бази недостатньо. Із даним завданням, спрямованим на вдосконалення контролю у земельній галузі, тісно пов'язані завдання забезпечення належної якості реалізації існуючих форм і методів контролю у сфері земельних відносин шляхом їх систематизації, групування у відповідні стадії та етапи, визначення та аналізу особливостей конкретних форм контрольної діяльності. Зокрема, це стосується удосконалення порядку і системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель з метою забезпечення землевласників і землекористувачів інформацією про придатність земель та їх якість, використання цієї інформації у процесі здійснення господарської діяльності, під час операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель тощо [7, с.62].

Так, Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року, виходячи з того, що удосконалення державного контролю за використанням та охороною земель є невіддільним від поняття раціонального природокористування і пріоритету вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами, передбачає необхідність розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, складовою якої є моніторинг земель, шляхом її модернізації, посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та вдосконалення систем управління даними як основи для прийняття управлінських рішень [8].

Для забезпечення розвитку державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, спрямованого на надання органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і населенню своєчасної, достовірної інформації про його стан, та з метою підвищення ефективності здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства

необхідно проаналізувати інформаційні потреби системи державного управління, створити єдину мережу спостережень, здійснити оптимізацію, модернізацію і технічне забезпечення системи моніторингу навколишнього природного середовища, вдосконалити метрологічне забезпечення проведення спостережень, інтегрувати інформаційні ресурси суб'єктів системи моніторингу і забезпечити функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збирання, оброблення, проведення аналізу і збереження екологічних даних [8, п.4.11].

Зміцнення інституціональної спроможності системи державного екологічного контролю за дотриманням законодавства передбачає:

- вдосконалення нормативно-правової бази щодо здійснення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;
- перегляд існуючої організаційної структури і розподілу повноважень територіальних органів Державної екологічної інспекції України;

- здійснення комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня відповідальності суб'єктів господарювання за виконання вимог природоохоронного законодавства;

- врегулювання відносин у сфері здійснення громадського контролю за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища [8, п.4.11].

Висновки

Встановлено, що одним із головних показників ефективності контрольно-наглядової діяльності є ступінь нормативно-правового забезпечення використання та охорони земель, тож якість реформування земельної галузі багато в чому залежить саме від успішності удосконалення правових норм, які регулюють контрольно-наглядову діяльність у даній сфері, зокрема, точного визначення та закріплення правового статусу основних суб'єктів контрольної діяльності у даній сфері, чіткого регламентування форм і методів контролю у сфері земельних відносин шляхом їх систематизації, групування у відповідні стадії та етапи, законодавчого врегу-

лювання самоврядного та громадського видів контролю за використанням і охороною земель в Україні, закріплення юридичних гарантій законності контрольно-наглядової діяльності та ін. Загальне завдання підвищення рівня ефективності адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин також вимагає удосконалення існуючих механізмів реалізації відповідних адміністративних процедур контролю, оптимізації їх структури та функціональних зв'язків. Виявлено, що одним із найбільш дієвих заходів контролю за додержанням законодавства у сфері земельних відносин та забезпеченням раціонального використання земельних ресурсів, збереження їх якісного стану є моніторинг земель, адже прийняття ефективних управлінських рішень щодо дотримання норм чинного законодавства залежить у першу чергу від наявності точних, науково обґрунтованих даних про якісний стан земель та зміни, що в них відбуваються.

Література:

1. Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Т. 24 (63). – 2011. – № 1. – С. 143–150.

2. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін. – К. : Наук. думка, 1995. – 232 с.

3. Диптан С. А. Екологічні та економічні засади удосконалення системи контролю за використанням та охороною земель несільськогосподарського призначення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / С. А. Диптан ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 20 с.

4. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнародної наукової конференції, м. Київ, 20 березня 2009 р. : у 3-х частинах / РВПС України НАН України. – К.

АНОТАЦІЯ

Розглянуто сутність поняття «ефективність контрольно-наглядової діяльності». Визначено основні чинники, що впливають на ефективність контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Встановлено основні шляхи підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

SUMMARY

The essence of the notion «effectiveness of control and supervisory activity» is revealed. The content of main factors of improvement of control and supervisory activity in the land relations sphere in Ukraine is considered. The directions of improvement of Ukraine legislation which regulate the control and supervisory activity in the land relations sphere are offered.

: РВПС України НАН України, 2009. Ч. 3. – С. 289–292.

5. Сидор В. Д. Про земельне законодавство і проблеми його вдосконалення в сучасних умовах / В. Д. Сидор // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 4. – С. 65–71.

6. Ремінний В. І. Новітнє в державному контролі за використанням і охороною земель / В. І. Ремінний, Ю. В. Роганін // Проблеми безперервної географічної освіти і картографії : зб. наук. праць. – 2011. –

Вип. 13. – С. 81–83. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pbgo_2011_13_27.pdf.

7. Третяк А. М. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. М. Третяк // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 58–63.

8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України : від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.