

КРУГЛОВА А. Е. КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Осуществлена классификация форм оценки эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний по определённым критериям: по объекту, времени, периодичности, субъектному составу, форме проведения и т. п., предоставлено их краткую характеристику, а также предложено на уровне отдельного закона Украины «Об оценке эффективности деятельности органов и учреждений исполнения наказаний» закрепить формы проведения оценки, правовой механизм их реализации, порядок и периодичность их применения.

Ключевые слова: классификация, форма, оценивание, эффективность, учреждение исполнения наказаний, нормативно-правовой акт.

KRUHLOVA A. Y. CLASSIFICATION OF THE FORMS EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF PENAL AGENCIES AND INSTITUTIONS

The article's objective is the implementation of the classification of the forms of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions on various criteria, because it is necessary for a more detailed and in-depth study of the effectiveness of penal agencies and institutions at certain stages of management, their specific actions, methods of achieving the objectives, etc.

The relevance of this theme is that the efficiency of any state authority is always a priority research for both scholars and practitioners. One of the most effective mechanisms to determine, along with the further improvement of the work of the state authorities in the country is the evaluation of their work, the study of some aspects of their work that in some way affect their performance.

Now the problem of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions is quite urgent. This is due to the need to respect the demands of international and legal acts by Ukraine concerning the proper treatment of the detainees, respect for their dignity, despite the crimes committed by them. Using specific forms of evaluating the activities of penal agencies and institutions and their officials it is possible to realize the real adherence to and implementation of the above principles, their effective implementation into national legislation.

The author of this article has accomplished the classification of the forms of evaluating the effectiveness of the activities of penal agencies and institutions according to certain criteria, object, time, frequency, subjective composition, form of conduction, etc.; the author has provided their brief characteristics, as well as stated the need to consolidate the forms of conducting evaluation, legal mechanism for their implementation, procedure and frequency of their use on the level of a separate Law of Ukraine «On Evaluating the Effectiveness of the Activities of Penal Agencies and Institutions».

Keywords: classification, form, evaluation, efficiency, penal institution, legal act.

УДК 349.415(477)

О. М. МУЗИЧУК,

доктор юридичних наук, професор,

декан факультету № 1 (слідства)

Харківського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто сучасний стан контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні. Визначено основні чинники, які впливають на ефективність такої діяльності, проаналізовано їх зміст. Окреслено основні напрямки вдосконалення системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

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

Muzychuk, O.M. (2016), "The system of control and supervisory activities in the sphere of land relations in Ukraine: current state and ways of improvement" ["Systema kontrolno-nahliadovoi diialnosti u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini: suchasnyi stan i shliakhy vdoskonalennia"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 54–58.

Постановка проблеми. Наявна в Україні система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин перебуває сьогодні у вкрай недосконалому стані, є малоефективною через низку суттєвих вад і потребує невідкладного вдосконалення та відповідної адаптації до сучасних соціально-економічних реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин розглядалися у працях С. Боголюбова, Д. Бусуйок, Т. Кичилук, В. Курило, М. Климишина, Г. Ларіонова, І. Орехової, О. Світличного, В. Семчика, С. Хом'яченко та ін. Але, незважаючи на велику кількість наукових праць з окремих питань організації та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, комплексного дослідження чинників, що впливають на її ефективність та мають бути враховані під час визначення можливих шляхів і напрямків удосконалення існуючої системи адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, на сьогодні немає.

Метою статті є дослідження сучасного стану системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні, що передбачає визначення основних чинників, які впливають на функціонування та розвиток цієї системи, аналіз їх змісту, а також визначення можливих шляхів удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. За період проведення земельної реформи у сфері земельних відносин в Україні накопичилася значна кількість проблем, найгострішими з яких залишаються недосконалість державного управління земельними відносинами, в тому числі й щодо контролю за раціональним використанням та охороною земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру, брак дієвого механізму економічного стимулювання використання й охорони земель тощо. Очікує свого вирішення і проблема встановлення меж державного втручання в регулювання відносин власності на землю, а також забезпечення використання земельних ділянок із дотриманням принципу законності як одного з найважливіших конституційних принципів у цій сфері [1, с. 353–354].

Складна ситуація, що виникла у сфері земельних відносин, спричинена низкою факторів, насамперед:

– відсутністю виваженої державної земельної політики та механізму її реалізації;

– відсутністю ефективної системи фінансово-економічного та землепорядного механізму регулювання земельних відносин і землекористування;

– непослідовністю державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою й ведення Державного земельного кадастру, формування інвестиційно привабливого землекористування;

– браком комплексного підходу та неврахуванням історичних факторів у реформуванні системи Державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;

– недооцінкою складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ;

– невдалим запозиченням правових інститутів і механізмів, які використовуються в країнах із розвинутою ринковою економікою;

– дублюванням функцій центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо [2, с. 3–4].

Сучасні фахівці в галузі земельного права відзначають, що через численні системні прорахунки та недостатнє ресурсне забезпечення земельної реформи більшість цілей реформування дотепер залишаються не досягнутими. Зокрема, стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин слід відзначити, що:

– на сьогодні є незавершеними нормативно-правова та методична бази контрольної діяльності;

– створена система державного управління земельними ресурсами, що приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи проблему охорони земель як основи національного багатства, не є ефективною;

– належним чином не здійснюється моніторинг земель, остаточно не впорядковане ведення Державного земельного кадастру, що унеможливорює ефективне гарантування прав на землю й дієвий державний контроль за використанням та охороною земель;

– постійно збільшується кількість правопорушень земельного законодавства та норм раціонального природокористування, що свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням та охороною земель [3].

До негативних факторів, які набувають свого розвитку і можуть звести нанівець зусилля, спрямовані на забезпечення ефективного регулювання контрольно-наглядової діяльності у

сфері земельних відносин, експерти відносять: нестабільність законодавства (вітчизняна правотворча діяльність характеризується спонтанністю формування як законодавчих, так і підзаконних нормативних актів, причому ухвалені акти досить часто зазнають суттєвих змін, а їх положення відзначаються нечіткістю та розмитістю змісту); кризу правової свідомості та правовий нігілізм у певній частині суспільства [4, с. 33–34]. Серед найгостріших проблем у цій галузі також називають: відсутність цілісної концепції розвитку земельних відносин; незавершеність земельного законодавства; низьку ефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням; відсутність автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру як обов'язкового елемента гарантування прав власності на землю; недосконалість контрольних процедур [4, с. 33–34].

Проблеми у сфері контролю за раціональним використанням та охороною земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації й автоматизації системи ведення Державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, майже повною відсутністю освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [5].

До основних чинників, що суттєво гальмують розвиток правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, слід також віднести відсутність чіткого законодавчого визначення правового статусу органів виконавчої влади і, як наслідок, відсутність належного законодавчого розмежування повноважень центральних і місцевих органів державної влади щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дублювання функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової забудови родючих земель без урахування вимог планування територій і законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель для сільськогосподарського використання, а також до низького рівня ефективності використання зазначених земель тощо [6, с. 285].

Більшість сучасних дослідників також відзначають, що поряд із недоліками правової регламентації даються взнаки й загальні структур-

ні та функціональні вади галузевого управління, зокрема неефективність взаємодії, відсутність міжгалузевої та міжрегіональної координації, зародковий стан громадського контролю, недостатнє фінансування, організаційні недоліки, слабе матеріально-технічне забезпечення [6, с. 285]. Не адаптована до соціально-економічних реалій, існуюча система контрольно-наглядової діяльності у сфері контролю за використанням та охороною земель є малоефективною, майже не здатною до саморозвитку. На сьогодні належним чином не виконуються вимоги щодо виведення частини земель з обробки, консервації та рекультивациі деградованих земель, проведення обов'язкових меліоративних заходів, розширення фонду земель лісогосподарського призначення та природно-заповідних територій до середньоєвропейського рівня тощо [7, с. 87].

Отже, сучасна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин знаходиться в недосконалому, незавершеному стані, потребує невідкладного та суттєвого покращення її ефективності. У більшості розвинених держав вдосконалення системи контролю в земельній сфері безпосередньо пов'язується з посиленням заходів державного контролю за використанням, збереженням та охороною особливо цінних земель і сільськогосподарських угідь як основи продовольчої безпеки держави, концентрацією всіх функцій державного контролю за використанням та охороною земель до одного державного відомства; контролем за забезпеченням державних гарантій прав на землю, продовженням термінів прав на землю, спрощенням системи загального доступу до землі та системи земельно-іпотечного кредитування; розвитком системи моніторингу земель, їх охорони [8, с. 3]. В Україні вдосконалення сучасної системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин має пов'язуватися, насамперед, із забезпеченням дієвого державного контролю за раціональним використанням та охороною земель шляхом гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності, дотримання законності в земельних правовідносинах, підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності [4, с. 61; 2, с. 6].

Висновки. Новий етап реформування земельних відносин в Україні потребує змін в існуючій системі регламентації та забезпечення контрольно-наглядової діяльності в розглядуваній галузі. Аналіз чинних нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини в Україні, свідчить, що для вирішення проблем,

які виникають у процесі регулювання контрольно-наглядової діяльності в цій сфері, потрібні подальше вдосконалення та розвиток правової бази, зокрема внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, ухвалення нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів, спрямованих на регламентацію контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні.

До основних напрямків удосконалення національного законодавства, що регламентує контрольно-наглядову діяльність у сфері земельних відносин, на сучасному етапі слід віднести:

- перегляд та оновлення нормативно-правової бази шляхом скасування старих норм, які не відповідають нормам чинних законів і сучасному стану розвитку контрольної діяльності у сфері земельних відносин, усунення суперечностей (колізій), посилення законопроектної діяльності щодо забезпечення контролю у сфері земельних відносин;
- систематизацію й узгодження нормативних актів, які стосуються регулювання кон-

трольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин на всіх рівнях;

- розвиток нормативно-правової бази в частині вдосконалення заходів адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства;
- законодавче розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами й здійснення контролю у сфері земельних відносин;
- удосконалення норм чинного законодавства, які регулюють питання реалізації процедур контролю у сфері земельних відносин;
- законодавче забезпечення створення та діяльності координаційних органів щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель в Україні;
- гармонізацію національної законодавчої бази щодо забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин зі стандартами Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Харків : Право, 2012. – 448 с.
2. Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 3. – С. 10–19.
3. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України [Електронний ресурс] / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/97-2011-08-26-14-15-18>.
4. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами : навчальний посібник / А. М. Третяк, О. С. Дорош ; за ред. проф. А. М. Третяка. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
6. Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи / Т. В. Лісова // Право і Безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 285–289.
7. Ярмиш О. Правове забезпечення земельної реформи в Україні / Ярмиш Олександр, Гуржій Тарас // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2014. – № 1 (93). – С. 83–92.
8. Шарий Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Г. Шарий // Демократичне врядування. – 2008. – Вип. 2. – [7] с. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Sharyj.pdf.

Надійшла до редколегії 19.02.2016

МУЗЫЧУК А. Н. СИСТЕМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Рассмотрено современное состояние контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине. Определены основные факторы, влияющие на эффективность такой деятельности, проанализировано их содержание. Очерчены основные направления усовершенствования системы состояния административно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, административно-правовое обеспечение, нормативно-правовое регулирование, факторы эффективности, земельные отношения.

MUZYCHUK O. M. THE SYSTEM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS IN UKRAINE: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT

The current state of control and supervisory activities in the sphere of land relations in Ukraine has been considered. The main factors that influence the effectiveness of such activities have been determined; their content has been analyzed. The basic directions of improving the system of administrative and legal provision of control and supervisory activities in the sphere of land relations in Ukraine have been outlined.

It is noted that a new phase of the reform of land relations in Ukraine requires changes in the existing system of regulation and to ensure control and supervisory activities within the researched branch. Analysis of the current normative and legal acts regulating the land relations in Ukraine indicates that to solve problems that arise in the process of regulating control and supervisory activities in this sphere, require further improvement and development of the legal base, in particular making appropriate amendments and alterations into the current laws, the adoption of new laws and other legal documents aimed at regulating the control and supervisory activities in the sphere of land relations in Ukraine.

The main directions of improving national legislation regulating the control and supervisory activities in the sphere of land relations have been determined.

It is emphasized that improvement of the current system of control and supervisory activities in the sphere of land relations should be associated primarily with the provision of effective state control over rational use and protection of lands by guaranteeing constitutional rights on land and protection of land ownership, the rule of law in land relations, increase of efficiency of legal provision of control activities.

Keywords: control and supervisory activities, administrative and legal provision, normative and legal regulation, efficiency factors, land relations.

УДК 342.9

О. Ю. ПРОКОПЕНКО,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри тактико-спеціальної підготовки
факультету № 3 (підрозділів поліції превентивної діяльності)
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ»

На основі дослідження наукових поглядів різних учених на етимологію та зміст основного поняття «суб'єкт» зроблено висновок про те, що під суб'єктами забезпечення правопорядку в регіоні слід розуміти суб'єктів таких правовідносин (а не суб'єктів права), оскільки вони наділені конкретним, визначеним на законодавчому рівні обсягом повноважень – мають юридичний обов'язок щодо здійснення діяльності із забезпечення правопорядку та користуються в цьому зв'язку відповідними правами, тобто є реальними учасниками таких суспільних відносин, врегульованих правом.

Ключові слова: суб'єкт, забезпечення правопорядку, суб'єкт права, суб'єкт правовідносин, правоздатність, дієздатність.

Prokopenko, O.Y. (2016), "On determining the concept «subject of keeping public order in the region»" ["Shchodo vyznachennia poniattia «subiekt zabezpechennia pravoporiadku v rehioni»"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 58–63.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку. Українська держава обрала курс на глибоке реформування політичних, соціальних, економічних, духовних та інших основ суспільного і державного життя. Зміни, що відбуваються, несуть в собі величезний позитивний заряд і спрямовані на подальший розвиток суспільства. Однак проведені реформи, не ма-

ючи під собою необхідної бази й досвіду здійснення, призвели до кризи, розриву зв'язків, які існували раніше, зміни системи цінностей, нестійкості. В цих умовах особливо необхідний потужний стабілізуючий фактор, роль якого в більшій мірі виконують закон і правопорядок. Тому саме суб'єкти забезпечення правопорядку покликані стати міцним фундаментом