

Покатаєв П. С.,
доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RATIONAL USE OF THE EARTH AS A ELEMENT OF THE FAVORABLE POPULATION OF THE LOCAL POINT

У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання раціонального використання землі як елементу благоустрою населеного пункту. Визначено основні вимоги, яких повинні дотримуватись суб'єкти господарювання в процесі здійснення господарської діяльності щодо благоустрою населених пунктів та в повсякденному житті щодо землекористування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, раціональне використання землі, благоустрій населених пунктів, правовий режим земель.

В статье исследованы особенности административно-правового регулювання раціонального использования земли как элемента благоустройства населенного пункта. Определены основные требования, которые должны соблюдать субъекты хозяйствования в процессе осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству населенных пунктов и в повседневной жизни землепользования.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, рациональное использование земли, благоустройство населенных пунктов, правовой режим земель.

The features of administrative-legal regulation of rational use of land as an element of improvement of settlement are investigated in the article. The basic requirements, which should be observed by the subjects of economic activity in the course of realization of economic activity in relation to the improvement of settlements and in everyday life concerning the land use, are determined.

Key words: administrative-legal regulation, rational use of land, improvement of settlements, legal regime of lands.

Актуальність теми дослідження. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Але якісний стан земельного фонду постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення й засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України. Спостерігається зменшення гумусу, вмісту поживних речовин, відбувається підкислення, деструктуризація ґрунтів.

Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, кислотні дощі тощо) та використання засобів хімізації в аграрному секторі. Негативний вплив на стан земельних ресурсів здійснює будівництво. У процесі будівельної діяльності ґрунти забруднюються будівельними відходами, цементом, фарбами, нафтопродуктами, важкими металами та іншими токсичними речовинами. Будівельна ерозія сприяє розвитку промоїн, ритвин, яруг та інших негативних форм рельєфу, знищує рослинний покрив, сприяє замулюванню водойм і пошкодженню міграційних шляхів [1]. Тому питання раціонального використання землі в процесі здійснення благоустрою населених пунктів залишається дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, що досліджували адміністративно-пра-

вового регулювання раціонального використання землі можна виділити С.І. Хом'яченко, яка представила власне визначення поняття «раціональне використання земель» крізь сукупність форм державного, самоврядного й громадського контролю, що за мету своєї діяльності ставлять здійснення контролю за раціональним використанням та охороною земель. На її думку, таке використання треба розуміти як засновану на нормах чинного законодавства господарську та іншу діяльність землевласників, землекористувачів та інших суб'єктів земельних правовідносин, яка забезпечує цільове використання, збереження та підвищення екологічної цінності природних і набутих якостей земель, запобігання завданню шкоди землі, іншим природним об'єктам [2].

А.І. Ріпенко розкрито питання правового режиму земель житлової та громадської забудови в межах населених пунктів і територій приміських зон і міських агломерацій. Розглянуто особливості використання окремих видів земель для проведення благоустрою на засадах містобудівного та землевпорядного планування та зонування [3]. Це питання також було сферою наукових інтересів і Є.О. Іванової. Цінність її дослідження полягає в доведенні необхідності під час здійснення правового регулювання використання окремих категорій земель у межах населених пунктів враховувати особливість розташування в містах поряд із землями житлової та громадської забудови земельних ділянок, які належать до різних категорій земель з іншими правовими режимами використання й охорони та які поділяються на від-

повідні функціональні зони. З цієї причини зміст правового режиму різних категорій земель у межах міст і функціональних зон відрізняється й практично не співпадає, що впливає на правовий статус земельних ділянок житлової та громадської забудови в містах [4]. С.Д. Кравченко присвятив своє дослідження проблемам контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в населених пунктах [5].

А.Й. Годованюк досліджував юридичну природу правового режиму природно-заповідного фонду України, проблему відмежування цих земель від інших категорій земель [6]. І.Г. Булах у своєму дослідженні щодо правового режиму земель оздоровчого призначення обґрунтував зміст принципу пріоритетності раціонального використання та охорони саме цієї категорії земель. Він вбачає особливість правового режиму цих земель у необхідності проведення обов'язкової екологічної експертизи й контролю за здійснюваною та запланованою діяльністю; екологічної сертифікації курортів з урахуванням вимог міжнародних стандартів; розроблення системи територіального моніторингу й еколого-економічного обґрунтування пропорцій використання природних лікувальних ресурсів лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів [7].

Т.М. Гапотченко у своєму дослідженні наполягає на першочерговості вирішення питання раціонального, ефективного використання та охорони земель, це безпосередньо пов'язано з проблемами екологічної безпеки. Для вирішення проблеми забезпечення раціонального, невиснажливого, екологостабільного використання земель ним запропоновано прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», до змісту якого мають бути включені положення, що стосуються планування використання та охорони земель саме автомобільного транспорту та дорожнього господарства [8].

Проте дослідження раціонального використання землі було предметом наукових інтересів не тільки науковців у галузі права, але й інших наук, зокрема з державного управління. Зокрема, Т.П. Авраменко розроблено концепцію раціонального використання й охорони земельно-ресурсного потенціалу, у межах якої запропоновано комплекс заходів, спрямованих на вирішення проблем землекористування, які виникли в процесі здійснення земельної реформи. Крім того, нею розроблено моделі раціонального використання продуктивного потенціалу сільськогосподарських угідь для підприємств окремих природно-кліматичних зон [9]. Дослідження теоретичних основ із наданням практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності раціонального використання землі на підставі аналізу економічних показників дасть змогу знайти шляхи вирішення проблем й у правовому полі, тому що сприятиме відповіді на питання щодо причин неспроможності сучасного законодавства врегулювати питання раціонального використання землі в контексті економічного стану використання земельно-ресурсного потенціалу.

Подібне дослідження сприятиме досягненню гармонійної рівноваги між населенням, споживанням і здатністю землі підтримувати життя.

Від раціонального використання земельно-ресурсного потенціалу залежить структурна й екологічна збалансованість земельного фонду, цілеспрямованість його використання, відновлення родючості ґрунтів, функціонування ландшафтів, ефективність використання земельних угідь у сільському господарстві [9].

Але комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання раціонального використання землі як елементу благоустрою населеного пункту не існує, що зумовлює актуальність обраної теми.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи норми ЗУ «Про планування і забудову територій», можна виділити основні завдання, що досягаються завдяки плануванню та забудові території населених пунктів, зокрема такі:

- обґрунтування та встановлення режиму раціонального використання земель і забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням і використання територій для містобудівних потреб;
- визначення та раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій та об'єктів;
- визначення територій, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання;
- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів;
- регулювання забудови населених пунктів та інших територій [10].

Отже, можна побачити, що серед основних завдань, які досягаються завдяки плануванню та забудові території населених пунктів, превалюють ті, що стосуються встановлення режиму раціонального використання земель. Хотілося б зазначити, що базовим нормативно-правовим актом, який встановлює режим раціонального використання земель, є ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [11], саме він встановлює раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

З цієї метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої та неживої природи навколишнього середовища, захист життя та здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства й природи, охорону, раціональне використання та відтворення природних ресурсів.

Природні ресурси є сукупністю об'єктів і систем живої та неживої природи, компонентами природного середовища, що оточують людину, які використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних і культурних потреб людини та суспільства. До природних ресурсів належать сонячна енергія, атмосфера, гідросфера, наземна рослинність, ґрунт, тваринний світ, ландшафт, корисні копалини. Отже, земельні ресурси також належать до природних ресурсів [12].

Забезпечення раціонального використання та охорони земель покладено в основу земельного законодавства як один з основних принципів.

Безпосередня участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель належить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин, тобто до Державного агентства земельних ресурсів України.

Раціональне використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів є основою політики охорони земель. Але стосовно того, що саме треба розуміти під поняттям раціонального використання земель, чіткого нормативного визначення не існує.

Раніше ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» надав визначення як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами [13]. Сьогодні цей стандарт втратив чинність на підставі Постанови КМУ «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України» [14], проте нового стандарту, так і не затверджено. Тому виникає потреба в дослідженні великої кількості нормативно-правових актів, що стосуються формування державної політики у сфері використання земельних ресурсів, із метою з'ясування поняття раціонального використання.

Зважаючи на те, що раніше ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) «Земли. Термины и определения» в основу раціонального використання покладала землекористування з урахуванням охорони земель, можна спробувати дати визначення поняттю «раціонального використання» саме крізь призму охорони земель.

Адміністративно-правове регулювання у сфері охорони земель покладено на Державне агентство земельних ресурсів України, саме воно має цілий ряд повноважень у цій сфері. До них належить здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо:

- консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- збереження водно-болотних угідь;
- здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними та радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами;
- додержання режиму використання земель природно-заповідного та природоохоронного призначення;

- додержання вимог екологічної безпеки під час транспортування, зберігання, використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних, радіоактивних речовин і відходів;

- додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель тощо (ст. 7 Закону [15]).

Адміністративний контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється місцевими державними адміністраціями та їхніми виконавчими органами, зокрема, у сфері житлово-комунального господарства, у сфері містобудування та архітектури, інспекцією державно-архітектурного контролю, земельними, санітарними, природоохоронними органами, відповідними підрозділами МВС України тощо.

Сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи також здійснюють контроль за станом благоустрою населених пунктів, виконанням Правил благоустрою території населеного пункту, зокрема: організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян, утримання в належному стані закріплених за підприємствами, установами, організаціями територій (п. 1, ст. 39, ст. 40 Закону [16]).

Отже, проаналізувавши завдання Державного агентства земельних ресурсів України у сфері охорони земель, можна зробити висновок, що суб'єкти господарювання та фізичні особи в процесі господарської діяльності та в повсякденному житті повинні здійснювати землекористування з дотриманням певних вимог, а саме:

- *слідкувати за збереженням водно-болотних угідь. Адже збереження водно-болотних угідь є складовою державної політики екологічної безпеки країни.* Так, відповідно до «Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів» [17], кожна сторона, яка приєдналася до цієї Конвенції, повинна сприяти збереженню водно-болотних угідь і водоплавних птахів шляхом створення природних резерватів на водно-болотних угіддях і забезпечувати належний нагляд за ними. Адже, зважаючи на великий рівень урбанізації, озера, річки, ставки, що розташовані в містах обласного та районного призначення, роблять їх більш привабливими та придатними для існування людини. Крім того, водно-болотні угіддя формують унікальний мікроклімат, звожуючи повітря та знижуючи його температуру; зменшують вплив повеней, очищують води від забруднення, поповнюють запаси питної води; сприяють покращенню зовнішнього вигляду населеного пункту, урізноманітнюючи пейзажі; створюють сприятливі умови для перебування людини на території цього населеного пункту, не тільки сприяючи очищенню атмосферного повітря, але й створюючи зони відпочинку.

Питання збереження водно-болотних угідь є предметом не лише політичних дискусій, але й посідає значне місце серед наукових пошуків. Нагальну потребу в посиленні правового регулювання використання, охорони та відтворення водно-болотних угідь вбачає Н.В. Фролова.

На її думку, значний негативний вплив на водно-болотні угіддя здійснює саме інтенсивна антропогенна діяльність, зокрема: індустріальний розвиток і хімізація сільського господарства, будівництво доріг, дамб, каналів; видобування корисних копалин на територіях водно-болотних угідь, скиди забруднених вод і надмірна, інтенсивна експлуатація природних ресурсів водно-болотних угідь [18]. Вирішення проблеми вона вбачає в застосуванні адміністративних засобів впливу, як-от:

- накладення мораторію на господарську діяльність, яка не пов'язана з обслуговуванням водно-болотних угідь (використання агрохімікатів і пестицидів; сільськогосподарська діяльність; видобування корисних копалин);

- виключення будь-якого урбанізаційного та індустріального впливу, скидів стічних вод тощо;

- зміна цільового призначення (викреслити з категорії земель водного фонду або землі лісогосподарського призначення та віднести до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення);

- запровадження поняття спеціального користування водно-болотними угіддями на основі дозволу, який видаватиметься державними органами охорони навколишнього природного середовища [18].

- у процесі своєї діяльності здійснювати заходи, які будуть запобігати забрудненню земель, зокрема, під час транспортування, зберігання, використання, знешкодження та захоронення небезпечних хімічних засобів, мінеральних добрив, токсичних речовин, відходів. Так, сьогодні зі 170 пестицидів, які застосовуються на території України, 49 – особливо небезпечні, високотоксичні та стійкі. Сьогодні залишаються ще досить високими рівні забруднення земель стійкими хлорорганічними препаратами. Пестицидне навантаження становить у середньому 3 кг на 1 га, що в 6 разів вище від світового. Альтернативою ультрахімізованому методу господарювання є органічно-біологічне землеробство, яке повністю виключає застосування отрутохімікатів і неякісних мінеральних добрив. Така форма землеробства органічно взаємопов'язана з добре поставленою насінницькою справою, застосуванням високоврожайного та стійкого проти вірусів і грибків гібридного матеріалу [19]. Правове регулювання щодо транспортування, зберігання та застосування пестицидів здійснюється на підставі затверджених Державних санітарних правил ДСП 8.8.1.2.001-98 [20], у якому встановлюються вимоги щодо обладнання транспортного засобу, яким здійснюється таке транспортування, правила його руху (супровід, швидкість, видимість), стан тари, у котрій здійснюється таке перевезення. Цим же нормативним актом встановлені правила й зберігання пестицидів, яке повинно здійснюватися тільки в спеціально призначених для цього складах, що відповідають вимогам СНіП 11-108-78 «Склади сухих мінеральних добрив і хімічних средств защиты растений» та «Норм технологического проектирования складов твердых мінеральных удобрений и пестицидов для колхозов, совхозов и пунктов

хімізації». Площадка для будівництва базисного складу пестицидів повинна відповідати санітарним і природоохоронним вимогам. Не допускається її розташування в погано провітрюваних долинах і котлованах. Майданчик повинен мати відносно рівну поверхню та ухил, що забезпечує відвід поверхневого стоку з метою попередження забруднення відкритих водойм і ґрунтових вод пестицидами; висота стояння останніх на ділянці повинна бути не менше ніж 1,5 метра [20].

- *додержання режиму використання земель природно-заповідного та природоохоронного призначення. Режим полягає у встановленні жорстких обмежень на використання таких земель.* Отже, на землях природно-заповідного фонду та природоохоронного призначення заборонено здійснення будь-якої діяльності, яка може негативно вплинути на стан природних та історико-культурних комплексів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням (ст. 7 Закону [21]).

А.Й Годованок наголошує на імперативному характері землеохоронного аспекту щодо правового режиму земель природно-заповідного фонду України. Аналізуючи окремі поняття ЗУ «Про охорону земель», він наполягає на їхній суперечливості, бо, як на його думку, основним завданням охорони цих земель повинно бути, перш за все, «збереження», а вже потім – «їх відтворення» і після цього «використання». На його думку, першочерговим поняттям є саме «збереження». До того ж він заострює увагу на дедалі інтенсивнішому втягуванні земель природно-заповідного фонду в правовідносини з охорони та використання водних, лісових, гірських, мисливських та інших ресурсів, через що відбувається перехрещення інтересів різних міністерств. Отже, для покращення правового режиму цих земель він вважає доцільним гармонізувати та узгодити інтереси всіх цих міністерств між собою [6].

- *додержання екологічних нормативів із питань використання та охорони земель тощо.* Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних і біологічних факторів. Вони встановлюються з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів (ст. 33 Закону [11]). Державне агентство земельних ресурсів України для забезпечення екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян здійснює стандартизацію та нормування в галузі охорони земель і відтворення родючості ґрунтів шляхом прийняття нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо [22]. Правові регулювання щодо якості ґрунтів в Україні здійснюються шляхом встановлення ГОСТів (стандартів), які, на жаль, були прийняті ще на початку 80-х років. Зокрема, ГОСТ 17.4.2.01-81* «Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния»

встановлює гранично допустимий вміст амонійного та нітратного азоту, хлоридів, пестицидів, важких металів, летучих фенолів, сіркових сполучень, нафтопродуктів залежно від розташування земельної ділянки (населених пунктів, зон відпочинку, земель транспорту, сільськогосподарських і лісових угідь тощо) [23]. ГОСТ 17.5.3.04-835302-85 «Охрана природы земли. Общие требования к рекультивации земель» встановлює вимоги до рекультивациі земель, порушених під час розроблення родовищ корисних копалин і торфу, будівництва лінійних споруд, проведення геологорозвідувальних, вишукувальних та інших робіт. Розроблення проектів рекультивациі повинно проводитися з урахуванням природних умов району (кліматичних, педологічних, геологічних, гідрологічних, вегетаційних), розташування порушеної ділянки, стану порушених земель до моменту рекультивациі (площі, форми техногенного рельєфу, ступеня природного заростання, сучасного й перспективного використання порушених земель, наявності родючого шару ґрунту та потенційно родючих порід, прогнозу рівня ґрунтових вод, підтоплення, осушення, ерозійних процесів, рівня забруднення ґрунту); показників хімічного та гранулометричного складу, агрохімічних та агрофізичних властивостей, інженерно-геологічної характеристики розкритих і вміщуючих порід [24].

Т.М. Гапотченко, досліджуючи правовий режим земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства, дуже принципово ставиться до необхідності щодо запровадження нових нормативів проектування та будівництва автомобільних доріг, підкреслюючи те, що чинні нормативи не відповідають принципу раціонального використання земельних ділянок і не враховують вимоги екологічної безпеки [8].

Але принципове значення стосовно раціонального використання земельної ділянки має її цільове використання.

Ст. 1 ЗУ «Про землеустрій» дає визначення цільовому призначенню земельної ділянки як використанню її за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою [25].

В Україні за основним цільовим призначенням землі поділяються на такі категорії: сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення (п. 1 ст. 19 ЗК України [22]).

Сьогодні види цільового призначення земель визначаються на підставі затвердженої Класифікації видів цільового призначення земель, яка визначає поділ земель на окремі види цільового призначення, що характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів [26].

С.І. Хом'яченко в саме поняття «раціональне використання земель» закладає діяльність усіх суб'єктів контролю, яка забезпечує цільове вико-

ристання, збереження та підвищення екологічної цінності якостей земель [2], що ще раз підкреслює важливість цього моменту.

С.Д. Кравченко акцентує увагу на необхідності здійснення контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах щодо відповідності генерального плану міста з приводу використання за цільовим призначенням цієї категорії земельного фонду землекористувачами в процесі спорудження й експлуатації житлових, культурно-побутових та інших будівель і споруд, вулично-дорожньої транспортної мережі, парків, садів, скверів, бульварів, об'єктів зеленого будівництва тощо [5].

Законодавець дуже принципово ставиться щодо порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель. Зокрема, мають місце санкції в такому вигляді: визнання недійсними угод щодо земельних ділянок; відмова в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною; притягнення до відповідальності громадян та юридичних осіб, які винні в порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель, зокрема, останні можуть бути притягнуті до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності (ст. 21 п. 1, ст. 211 ЗК України [22]).

Зокрема, порушники можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за такі склади злочинів, як-от:

- самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1 КК України);
- незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239.2 КК України);
- умисне знищення або пошкодження території, узятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 КК України);
- проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253 КК України);
- безгосподарське використання земель (ст. 254 КК України) [27].

До того ж держава дуже пильно слідкує за порядком використання за цільовим призначенням земель, свідченням чого є дуже суворі санкції, що передбачені деякими статтями КК України за окремі злочини.

Наприклад, «Умисне знищення або пошкодження територій, узятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду шляхом підпалу або іншим загальнонебезпечним способом», якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, які караються позбавленням волі на строк до дванадцяти років [27].

Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачено відповідальність за цілий ряд правопорушень щодо нецільового використання земельної ділянки:

- порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП), зокрема використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів,

які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень;

– перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ст. 53.2 КУпАП);

– порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням (ст. 54 КУпАП);

– відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою (ст. 55 КУпАП);

– порушення законодавства під час планування та забудови територій, зокрема передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил (ст. 96.1 КУпАП);

– порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142 КУпАП), зокрема правил утримання ділянок, прилеглих до смуги відводу автомобільних шляхів загальнодержавного, республіканського та місцевого значення [28].

Висновки. Раціональне використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів є основою політики охорони земель. Але, на жаль, сьогодні немає нормативно-правового акта, який би давав визначення поняттю раціонального використання земель, що унеможливує органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснювати адміністративно-правове регулювання за використанням земель, зокрема контроль щодо їх цільового використання.

Пропонуємо таке визначення терміна *раціональне використання земель, як: провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності відповідно до цільового призначення землі, з уживанням заходів, спрямованих на відновлення якості земель та запобігання негативному, екологонебезпечному впливу на земельні ділянки в процесі здійснення такої діяльності.*

Надане визначення пропонуємо взяти за основу та внести зміни до ст. 1 «Охорона земель та інші основні поняття і терміни» Закону України «Про охорону земель» в частині віднесення запропонова-

ного визначення як основні поняття та терміни, які будуть вживатися в цьому Законі в процесі встановлення правових основ з охорони земель для забезпечення її раціонального використання та відтворення.

Діяльність у сфері благоустрою населених пунктів відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010) може здійснюватися:

– за секцією F «Будівництво» (секція охоплює загальнобудівельні та спеціальні роботи з будівництва будівель і споруд. Загальні будівельні роботи передбачають будівництво цілих житлових комплексів, офісних будівель, магазинів та інших громадських і комунальних споруд або об'єктів цивільного будівництва, таких як автомобільні дороги, вулиці, мости, тунелі, залізниці, аеродроми, гавані та інші водні об'єкти, системи зрошення, каналізації, промислові споруди, трубопроводи та лінії електропередач, спортивні комплекси тощо. Також сюди належать ремонтні роботи будівель та всі інженерні роботи;

– за секцією H «Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність» (може здійснювати в частині таких видів діяльності, як будівництво та ремонт автомобільних доріг, залізниці, морських портів, злітно-посадочних смуг);

– за секцією E «Водопостачання; каналізація, поводження з відходами» (може здійснювати в частині таких видів діяльності: збирання, оброблення та розподілення різних форм відходів, а також розчищення забруднених ділянок) [29].

Провівши аналіз існуючої нормативно-правової бази, можна виділити складові раціонального використання земель щодо благоустрою населених пунктів, що можливо потім покласти в основу здійснення державної політики, як-от:

– провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності (за секціями F, H, E відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010)) з урахуванням вимог щодо охорони земель;

– здійснення заходів, спрямованих на відновлення якості земель;

– чітке дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства щодо здійснення господарської діяльності (за секціями F, H, E (КВЕД-2010) відповідно до цільового призначення землі);

– уживання заходів щодо запобігання негативному й екологонебезпечному впливу в процесі здійснення господарської діяльності на земельні ділянки за вказаними вище видами діяльності зі своєчасною ліквідацією наслідків цього впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаніна Т.П. Техноекологія: конспект лекцій. К.: КНТ, 2005. 188 с. URL: http://pidruchniki.com/70557/ekologiya/vpliv_budivnitsva_dovkillya.
2. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2004. 19 с.
3. Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2010. 20 с.
4. Іванова Є.О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2007. 18 с.
5. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2010. 16 с.

6. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. К., 2008. 19 с.
7. Булах І.Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Донецьк, 2010. 19 с.
8. Гапотченко Т.М. Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Х., 2007. 20 с.
9. Авраменко Т.П. Земельно-ресурсний потенціал та його раціональне використання: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.06. К., 2008. 20 с.
10. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14/print1510616028937722>.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1509793530692870>
12. Вільна енциклопедія. Вікіпедія. URL: <http://uk.wikipedia.org>.
13. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) Земли. Термины и определения. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
14. Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України: Постанова КМУ від 23 листопада 2016 р. № 1066. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1066-2016-%D0%BF>.
15. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15/print1509793530692870>
16. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>
17. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів: Закон України від 29 жовтня 1996 р. № 437/96-вр. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_031.
18. Фролова Н.В. Правова охорона водно-болотних угідь загальнодержавного та міжнародного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06. Донецьк, 2010. 18 с.
19. Шматько В.Г., Нікітін Ю.В. Екологія і організація природоохоронної діяльності: навч. посібник. 2-е вид. К.: КНТ, 2008. 304 с. URL: http://pidruchniki.com/1924070139592/ekologiya/zabrudnennya_zemelnih_resursiv_ohorona_ratsionalne_vikoristannya.
20. Транспортування, зберігання та застосування пестицидів у народному господарстві. Державні санітарні правила ДСП 8.8.1.2.001-98: наказ МОЗ України від 3 серпня 1998 р. № 1. URL: <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=4151>.
21. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/print1510616028937722>.
22. Земельний кодекс України, затверджений Законом України від 25 жовтня 2001р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
23. ГОСТ 17.4.2.01-81* «Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния»: Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 20 марта 1981 р. № 1476. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1476400-81>.
24. ГОСТ 17.5.3.04-835302-85 Охрана природы земли. Общие требования к рекультивации земель: Постановление Государственного комитета СССР по стандартам от 30 апреля 1983 р. № 1521. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1521400-83>.
25. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1510616028937722>
26. Класифікація видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10/print1509793530692870>.
27. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1482410985679014>.
28. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (зі змінами та доповненнями). № 8073-X URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>.
29. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД-2010). URL: http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/kv10_i.html.