

УДК 349.4

І. В. Ігнатенко**КАТЕГОРІЇ «ЗЕМЛЯ» ТА «ТЕРИТОРІЯ» В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ**

Розглянуто проблему визначення об'єкта зонування населених пунктів. Визначено юридичні ознаки понять «територія» та «земля» населеного пункту, їх спільні риси та відмінності з точки зору чинного законодавства і доктрини. Розроблено пропозиції щодо розв'язання проблем, які виникли під час дослідження.

Актуальність теми обумовлена тим, що ефективність правового регулювання, забезпечення правопорядку і законності у земельних відносинах залежить від того, як чітко у законодавстві сформульовані поняття і наскільки детально розкриваються їх юридичні ознаки. Чіткі визначення поняття категорій дозволяють уникати колізій, суперечностей, прогалин у земельному законодавстві. А це безпосередньо впливає на ефективність правозастосування у сфері регулювання земельних правовідносин.

У зв'язку з цим виникає потреба у з'ясуванні понять «земля», «територія», оскільки вони вживаються для позначення об'єкта зонування в межах населених пунктів. Тому метою цієї статті є пошук співвідношення зазначених правових категорій.

Тією чи іншою мірою питань зонування земель торкалися В. І. Андрейцев, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, А. І. Ріпенко, М. В. Шульга та ін. Проте, ґрунтовних комплексних досліджень з цієї тематики не проводилося.

Ані містобудівне, ані земельне законодавство України станом на сьогодні не містить дефініції поняття зонування земель, здійснюваного у межах населених пунктів. У найбільш загальному вигляді зонування передбачає поділ земної поверхні на окремі зони. Поділ провадиться стосовно певної території у визначених межах, а до складу створюваних при цьому зон входять землі, що зазвичай мають особливий правовий режим. Тобто правильне визначення об'єкта зонування залежить від того, що у процесі зонування підлягає поділу: власне земля чи територія населеного пункту.

Проблема зумовлена тим, що вітчизняне законодавство в цій частині є непослідовним: у містобудівному законодавстві об'єктом планування та зонування визнається «територія», натомість у земельному та екологічному – «землі». Як правові категорії, поняття: «територія», «земля», «земельна ділянка», «ландшафт» нерівнозначні за змістом, але ж їх не можна ані отожднювати, ані протиставляти. Основу будь-якої «території» чи «ландшафту» становить «земля» та її персоніфіковані частини – «земельні ділянки».

У чинному Земельному кодексі (ЗК) України поняття «земля» як правова категорія також не визначається. Тому в теорії земельного

права, в національній доктрині екологічного і аграрного права поняття «земля», залежно від контексту, використовується у багатьох розуміннях: 1) як планета, 2) як суходіл, 3) як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, 4) як економічна категорія – загальний засіб праці та основний засіб виробництва у сільському господарстві, 5) як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом тощо [1, с. 86]. У межах одного розуміння можуть також існувати різні підходи до наповнення поняття «земля» конкретним змістом. Тому розуміння поняття «земля», використане для визначення об'єкта зонування, потребує уточнення.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19.06.2003, земля визначається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [2].

Державний стандарт ГОСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення» формулює категорію «земля» як найважливішу частину навколишнього природного середовища, яка характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і є головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства [3].

Наведене визначення, на нашу думку, є досить повним, але воно переважно визначає біологічні та економічні ознаки землі та її призначення. Проте, цих ознак недостатньо для об'єктивного розуміння землі в юридичному значенні, а деякі з них потребують суттєвого уточнення, оскільки чинне екологічне і земельне законодавство України передбачає особливості становища землі у складі довкілля та формуванні його якості.

Найбільш повні визначення землі можна знайти в науковій юридичній літературі. Так, М. В. Шульга визначає землю як найважливішу складову частину навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, розташована над надрами і використовується як засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві або є місцем розташування різних об'єктів [4, с. 16].

За визначенням В. В. Носіка, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності українського народу) – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності й складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [5, с. 34].

Власне визначення землі пропонує також А. М. Мірошніченко. На його думку, сьогодні в земельному праві поняття «земля» вжива-

ється у розумінні земної поверхні та простору над і під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору [6, с. 24].

На думку В. І. Андрейцева, земля (в юридичному значенні) – головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури – ґрунтового покриття, розміщення, поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших ресурсів, які формують сферу життя для людини та інших живих організмів. Природні властивості землі використовують на праві загального землекористування, диференціюється на окремі земельні ділянки (частини), які перебувають у власності українського народу або уповноваженого ним органу – держави для задоволення загальнолюдських інтересів або на праві колективної та приватної власності, з метою забезпечення корпоративних і особистих прав людини та права комунальної власності територіальних громад як матеріальної основи місцевого самоврядування, виступає основним засобом виробництва у сільському господарстві та інших галузях господарювання, є операційною базою для системи розселення, в тому числі садових поселень, розміщення галузей народного господарства, державного матеріального резерву, шляхів сполучення, невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних потреб і потребує у разі деградації здійснення заходів щодо відвернення небезпечного впливу на населення та якість довкілля [7, с. 148].

Як бачимо з вищенаведеного визначення, земля, з одного боку, виступає самостійним об'єктом господарського використання, з іншого – є складовою довкілля, яка сприяє формуванню складних природних утворень, тобто екологічних систем, справляє біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів – заповідників, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, штучно створених екосистем – дендропарків, ботанічних садів, зоопарків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, рекреаційних, лікувальних, оздоровчих зон тощо [7, с. 133].

Зазначене відповідає одному з багатьох провідних принципів земельного законодавства – поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва.

У цілому всі визначені поняття категорії «земля» є прийнятними в національній доктрині земельного, екологічного, аграрного права. Водночас, на визначення «землі» з точки зору «як основи ландшафту» лише звернуто увагу, але не розкривається спеціальна юридична природа ландшафту як однієї з ознак правового режиму земель і юридичних категорій «земля» і «земельна ділянка».

Характеристика об'єкта зонування потребує акцентування уваги на понятті ландшафту, оскільки ландшафт як територіальна система, яка складається із взаємодіючих природних компонентів, є самостійним об'єктом правового регулювання.

Згідно з Європейською ландшафтною конвенцією 2000 р., під ландшафтом розуміють територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських чинників [8]. ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» визначає ландшафт як територіальну систему, що складається із взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів більш низького таксонометричного рангу [9].

За алгоритмом ст. 180 ЗК України та норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» сам по собі ландшафт не може виступати об'єктом зонування. Ми дотримуємося точки зору, що «ландшафтність землі» розкриває її екологічну характеристику як природного ресурсу. Ландшафт поряд із територіальністю слід розглядати як одну з юридичних ознак землі. Юридична природа ландшафту полягає в тому, що він є складовою правового режиму земель. Будь-який ландшафт передбачає наявність у своїй основі земель певної площі. А сам термін «ландшафт» є похідним від поняття «земельна ділянка» в широкому розумінні. Причому його необхідно тлумачити через поняття «землі» – органічного компонента екосистеми, не вилученого з довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [10, с. 236].

Низка нормативних актів Європейського Союзу розглядають ландшафт з позиції виконання ним, перш за все, соціально-економічних функцій. А уявлення про соціально-економічні функції ландшафту є ключовими для проектування та здійснення зонування земель, яке згідно зі ст. 180 ЗК України виступає різновидом планування використання земель на місцевому рівні, здійснюється в межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування [11].

Схожа думка сформувалася і серед російських науковців. Характеризуючи концепцію розвитку законодавства Російської Федерації щодо зонування території, О. М. Козир зазначає, що воно належить до сфери публічно-правового регулювання, завжди має чітко виражений соціальний характер, у тому числі спрямоване на дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища, в першу чергу охорони ландшафтів [12, с. 219].

Таким чином, з урахуванням проведеного дослідження було б доцільно розглядати землю як земну поверхню з відповідним біогеоценозом, разом з усією рослинністю, лісами, багаторічними насадженнями, водоймами, які знаходяться у визначених на місцевості межах ділянки і характерним для неї ландшафтом. У свою чергу, під

ландшафтом треба розуміти територію з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, перебувають між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, де земля є просторовою основою ландшафту.

Поняття ландшафту є дуже близьким до визначення території. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під територією розуміють земельний простір, зайнятий населеним пунктом, на якому поширені певні явища [13, с. 1443].

Поняття «територія» в різних галузях юридичної науки набуває специфічного змісту і використовується в багатьох значеннях, а саме: 1) власне територія (від лат. *terra* – земля, суходіл, земна поверхня; *territorium* – область) – земельний, сухопутний простір з певними кордонами; або певна частина земної поверхні з визначеними межами (територія міста, парку); 2) простір землі, внутрішніх та прибережних вод з певними кордонами (територія адміністративно-територіальної одиниці – області, району тощо); 3) частина земної кулі, що знаходиться під суверенітетом держави, яка включає сухопутний, водний, підземний та повітряний простір, а також континентальний шельф (державна територія).

У правовій доктрині земельного права під територією розуміють частину землі (земної поверхні) в певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами та ресурсами, що входять до екомережі, разом утворюють ландшафт.

Певною мірою поняття «території населеного пункту» розкриває Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005, який визначає територію як сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту [14]. Однак наведене легальне визначення «території» зазвичай не береться до уваги дослідниками, оскільки містить деякі недоліки.

Безумовно, основою «території» кожного населеного пункту є «земля» чи, вірніше, «землі», однак тут їх «територіальна» ознака домінує над іншими. Це виявляється у тому, що землі в межах населених пунктів переважно розглядаються як певні площі, придатні чи непридатні для забудови та благоустрою, а також як «землі» разом з розташованими на них об'єктами.

Положення про те, що земля є територіальною ознакою, чітко фіксує Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 у частині розуміння території як частини земної поверх-

ні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [15].

На думку В. І. Андрейцева, територію можна й потрібно розглядати крізь призму матеріальної основи зосередження природно-ресурсної бази – землі, водних, лісових ресурсів, рекреаційних та інших, або як засіб виробництва в аграрному секторі економіки, інших сферах господарювання, або використання природних особливостей ресурсів для задоволення лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших потреб людини й суспільства. У зв'язку з цим посилюється роль земельно-правового та еколого-правового регулювання. Разом із тим, згідно з чинним законодавством України, всі землі – це території з різними правовими режимами, але це лише земна, поверхнева частина територіального простору, що не охоплює його повітряну частину [7, с. 74].

Виникнення проблеми у визначенні об'єкта зонування, на нашу думку, зумовлене використанням земель у населених пунктах як територіального базису для розміщення житлових, адміністративних, промислових та інших об'єктів. За таких умов поняття «землі» й «територія» стають близькими за своїм змістом. Причому в межах населених пунктів територіальність домінує над іншими юридичними ознаками землі. Це знаходить свій вираз у тому, що землі в межах населених пунктів розглядаються як певна територія, потенційно придатна для забудови та благоустрою [16]. Територія в даному випадку є комплексною інтегрованою категорією, що охоплює як землі та окремі земельні ділянки, так і розташовану на них нерухомість, елементи благоустрою тощо. Ознака територіальності матеріалізована в однойменному принципі, який використовується для визначення режимності окремих територій (зон) і реалізовується в зонуванні земель [7, с. 79].

Зонування, передбачене ст. 180 ЗК України, сприяє впорядкуванню процесу створення та експлуатації об'єктів нерухомості як взаємопов'язаного комплексу будівель, споруд і земельної ділянки, на якій вони розташовані [17, с. 513].

Зазначене обумовлює нерозривний зв'язок зонування земель у межах населених пунктів з плануванням і забудовою територій, правове регулювання яких здійснюється Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» та іншими нормативно-правовими актами.

З позицій правової природи зонування земель виступає комплексним регулятивним інститутом земельного права, нормативну основу якого складають норми земельного та містобудівного законодавства. Земельне законодавство й інститут зонування поєднує спільний об'єкт регулятивного впливу – земля (а саме землі в межах населених пунктів), а з містобудівним законодавством цей інститут пов'язаний функціонально.

Загалом, проведене дослідження свідчить, що під час здійснення зонування населених пунктів територію необхідно розглядати в контексті місця життєдіяльності людини, основою якого виступає земляна ділянка з розташованими на ній та під нею природними ресурсами та антропогенними об'єктами. Отже, об'єктом зонування виступають землі населених пунктів – як просторово-операційний базис – призначені для здійснення забудови.

Тому найбільш оптимальним поняттям для позначення конструкції зонування вважаємо термін «зонування земель у межах населених пунктів». При цьому, на нашу думку, вживання терміна «зонування територій» як уніфікованого є необґрунтованим, а вживання терміна «територіальне зонування» слід визнати недоцільним через його абстрактність, оскільки зонування за своїм характером у принципі може бути лише територіальним. Використання словосполучення «зонування земель у межах населених пунктів» як уніфікованого для регламентації відносин зонування має неабияке практичне значення у зв'язку з перспективою прийняття спеціального закону в цій сфері.

Список літератури: 1. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / В. Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1973. – 203 с. 2. Про охорону земель : закон України від 19.06.2003 № 962-XV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. 3. Земли. Термины и определения : ГОСТ 26640-85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>. 4. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – 224 с. 5. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності / В. В. Носік // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки. – Вип. 38. – 2000. – С. 33–40. 6. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. – 2-ге вид., доповн. і переробл. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 678 с. 7. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – [2-ге вид., виправл.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с. 8. Європейська ландшафтна конвенція : ратиф. законом України від 07.09.2005 № 2831-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 547. 9. Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения : ГОСТ 17.8.1.01-86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://snipov.net/c_4702_snip_98092.html. 10. Єлькін С. В. Юридична природа ландшафту в контексті співвідношення дефініцій «земля», «землі», «земельна ділянка» / С. В. Єлькін // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С. 231–238. 11. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. 12. Козырь О. М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о зонировании территорий / О. М. Козырь // Экологическое право России на рубеже XXI века : сб. науч. ст. преп-лей и аспирантов каф. экол. и зем. права юрид. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова, посвящ. памяти проф. В. В. Петрова / под ред. А. К. Голиченкова. – М. : Зерцало, 2000. – С. 217–221. 13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. 14. Про благоустрій населених пунктів : закон України від 06.09.2005

№ 2807-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. 15. Про регулювання містобудівної діяльності : закон України від 17.02.2011 № 3038-XVII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. 16. Ріпенко А. Зонування земель (територій) в межах населених пунктів та за їх межами : правові аспекти [Електронний ресурс] / Ріпенко Артем. – Режим доступу: http://myland.org.ua/userfiles/file/Ripenko_zoning.pdf. 17. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за ред. В. М. Кравчука. – К. : Істина, 2007. – 632 с.

Надійшла до редколегії 11.09.2012

Рассмотрена проблема определения объекта зонирования населенных пунктов. Определены юридические признаки понятий «территория» и «земля» населенного пункта, их общие черты и различия с точки зрения действующего законодательства и доктрины. Разработаны предложения по решению проблем, возникших во время исследования.

The problem of determination the object zoning of settlements is reviewed. The features of legal concepts such as «territory» and «land» of settlement, their general lines and distinctions are certain from point of current legislation and doctrine. The suggestions for solutions the problems, arisen during research, are developed.

УДК 351.741

В. Ю. Кікінчук

РІВНІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють процедури проходження служби в ОВС. Визначено рівні нормативно-правового регулювання процедур проходження служби в ОВС.

Адміністративно-правові засади проходження служби в органах внутрішніх справ знаходять своє закріплення у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Нормативно-правове закріплення не тільки допомагає визначити обсяг обов'язків і прав працівника органів внутрішніх справ, а й дає можливість установити оптимальну систему забезпечення процедури прийняття на службу, процедури службової кар'єри, процедури атестації, процедури стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності, процедури звільнення зі служби в органах внутрішніх справ. Проте процедура проходження служби в органах внутрішніх справ в Україні регламентується розгалуженою і складною за змістом нормативно-правовою системою. Щодо розгляду питання проходження служби в ОВС свої думки висловлювали такі науковці, як: О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Н. П. Матюхіна, К. Ю. Мельник, О. М. Музичук, О. І. Павленко та ін., але питання самої процедури проходження служби в ОВС вченими висвітлено неповно. Враховуючи новий етап

© Кікінчук В. Ю., 2012