

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕЖИМУ ОСОБЛИВИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Окопник О. М.

*Класичний приватний університет
м. Кіровоград, Україна*

У статті досліджується сучасний стан законодавчої бази України правового статусу режимів особливих територіальних утворень, розглянуто та проаналізовано існуючі погляди й наукове ставлення до режимів особливих територій, узагальнюються існуючі в науці класифікації територій та пропонуються нові критерії розмежування цих утворень.

Ключові слова: територія, територіальні утворення, територія держави, режим, особливий режим.

Постановка проблеми. На сьогоднішньому етапі формування науки до поняття території особливого режиму приділяється мало уваги і дана тенденція проявляється, в першу чергу, в опублікованій, за останній час, в юридичній літературі. Режим територій особливого значення є дуже важливим для суспільних відносин. Він регулює збереження стійкості держави, висловлює ступінь жорсткості юридичного регулювання, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності. Забезпечує нормальні умови функціонування суспільства, держави практично в усіх сферах життя. У тих випадках, коли потрібне застосування особливих заходів діяльності виконавчої влади на певній території або відносно певних об'єктів, встановлюються особливий режим на цих територіях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях дана тема неодноразово була предметом вивчення, й вагомий внесок у розробку адміністративно-правових режимів особливих територій, аналіз дослідження законодавства та класифікації існуючих адміністративно-правових режимів особливих територій внесли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Батурін С. М., Бахрах Д. М., Битяк Ю. П., Колпаков В. К., Ліпкан В. А., Настюк В. Я., Розанов І. С., Рушайло В. Б.

Постановка завдання. В юридичній літературі вивченню та аналізу адміністративно-правових режимів особливих територій приділяється недостатньо уваги, відзначається відставання теорії з цього питання від законотворчості. Ця обставина зумовила актуальність і необхідність проведення дослідження з аналізу законодавства та класифікації існуючих адміністративно-правових режимів особливих територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територія являє собою складне й багатопланове явище, що поєднує в собі географічний, економічний і юридичний зміст.

Нас цікавить правовий аспект цього поняття. Насамперед територія пов'язана з державою і є просторовою межею здійснення державної влади. Сутність і зміст держави визначають три критерії: «територія», «державна влада» та «населення». Територія латинською «*territorium*» – область, територія, земля [14, с. 42]. В міжнародному праві під територією розуміють різні простори земної кулі (суші, надра, морське дно, водні простори), повітряний простір в атмосфері Землі, космічний простір, небесні тіла, а також штучні об'єкти та споруди [2, с. 94]. Із цього визначення можна з'ясувати, що територію пов'язують із простором. Але територія це не просто особливого роду простір. Для неї характерні не тільки просторові характеристики (розміри, загальна площа), але й інші критерії непросторової властивості, такі як: географічне розташування; чисельність і щільність населення; кліматичні умови; особливості ландшафту; наявність корисних копалин; режим господарської діяльності.

Вчені-юристи висловлюють різні думки про зміст поняття «територія». Так, Баймуратов М. О. зазначає, що державна територія – частина земної кулі, що належить певній державі і в межах якої вона здійснює своє територіальне верховенство [1, с. 402]. В наведеному визначенні автор розглядає лише міжнародно-правовий аспект території. З його точки зору погоджується Тимченко Л. Д., який дає висновок про те, що державний суверенітет лежить в основі юридичної природи державної території [12, с. 283]. Саме в цьому полягає якісна правова відмінність даної територіальної категорії від інших.

Таким чином, термін «територія» крім визначення державної території має і сенс природного географічного середовища, в якому існує дане людське суспільство.

Черкес М. Ю. підкреслює подвійний характер державної території: об'єкт права власності та просторова межа державної влади [13, с. 122]. У статті 13 Конституції України зазначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [5].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» під територією розуміють частину земної поверхні 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 [10].

Конституційне право багатьох держав вживає термін «територія» стосовно до свого внутрішнього адміністративно-територіального устрою. У статті 133 Конституції України визначена система адміністративно-територіального устрою України і її складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [5].

Відповідно до Закону України «Про державний кордон України» під територією України розуміється не тільки її, у межах державного кордону, сухопутний, водний простір, повітряний простір над ними, надра, але й військові, невоєнні кораблі, що перебувають під прапором України, наприклад, у відкритому морі, а також повітряні суди, що перебувають поза межами держави під його розпізнавальними знаками [7].

Широко використовується поняття «територія» і в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». Закон передбачає і виділяє, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цін-

ність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України [9].

За видами правового режиму територія поділяється на 3 основні частини: державна територія, міжнародна територія і територія зі змішаним режимом [14, с. 43].

1. Територія держави – простір, на який поширюється суверенітет держави.

2. Міжнародна територія – територія, яка знаходиться у загальному користуванні всіх держав і на яку не поширюється суверенітет будь-якої держави. До неї належить: відкрите море та повітряний простір над ним.

3. Територія зі змішаним режимом – територія, на якій діють одночасно норми, як міжнародного права, так і національного права прибережних держав.

Необхідно звернути увагу на те, що Земельний кодекс України характеризує поняття «землі, що має особливий правовий режим», до якої входять: 1) землі природно-заповідного фонду (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища). Це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 2) землі історико-культурного призначення (історико-культурні заповідники, музеї-заповідники, меморіальні парки, меморіальні (цивільні та військові) кладовища, могили, історичні або меморіальні садиби, будинки, споруди і пам'ятні місця, пов'язані з історичними подіями і т. д.). Навколо історико-культурних заповідників, меморіальних парків, давніх поховань, архітектурних ансамблів і комплексів встановлюються особливі зони з забороною діяльності, яка шкідливо впливає або може вплинути на додержання режиму використання цих земель; 3) землі водного фонду (моря, річки, озера, водосховища і т. ін.). Прибережні захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарської діяльності [4].

Конституція України, стаття 14 наголошує на тому, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [5].

Використання терміна «земля» в нормативно-правових актах, стосовно до нашого предмета дослідження, здійснюється у двох значеннях: 1) як засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві; 2) і як територія для розміщення міських, сільських поселень, об'єктів економіки. Ми вважаємо даний підхід не цілком правильним з наступних міркувань.

По-перше, тільки певна частина земель (ріллі, луги, пасовища, сади, лісові й т. п. землі) використовується як засіб виробництва.

По-друге, територіальним базисом для розміщення різних об'єктів незалежно від їхнього призначення є всі землі, який би не був спосіб їх використання. Тому для першого випадку слід вживати термін «земля», а для другого – «територія».

Територія держави поділяється на певні види, кожний з яких має свої особливості правового регулювання. До цих видів на території України можна віднести:

1. Сухопутну територію яка включає всю сушу в межах Державного кордону України.

2. Водну територію. До неї належать:

2.1. внутрішні води (річки, озера, канали, внутрішні моря) [3];

2.2. прикордонні води (води річок, озер і каналів, по яких проходить державний кордон) [8];

2.3. територіальне море – смуга прибережних морських вод, ширина яких не повинна перевищувати 12 морських миль [6];

2.4. повітряний простір над сухопутною й водною територією.

Головним показником території, що дозволяють розрізнити її види, був і залишається існуючий на ній правовий режим.

Регулювання правового статусу певних територій здійснюється не тільки у зв'язку з адміністративно-територіальним поділом держави, але і з іншою соціальною метою, наприклад, у зв'язку з охороною навколишнього природного середовища, ліквідацією наслідків різних надзвичайних ситуацій, забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захистом конституційного ладу України від внутрішніх і зовнішніх погроз. Для виконання зазначених ідей, на конкретних територіях вводиться відмінний від звичайного режиму природокористування, ведення господарської діяльності відвідування цих територій.

Так, з метою охорони навколишнього природного середовища законодавець виділяє особливо охоронювані природні території, до яких відносяться ділянки землі, водна поверхня й повітряний простір над ними, де розташовуються природні комплекси й об'єкти, які мають особливе природоохоронне, наукове, культурне, естетичне, рекреаційне й оздоровче значення, які вилучені рішенням органів державної влади повністю або частково з господарського використання і для яких установлений режим особливої охорони.

Донедавна термін «території особливого режиму» не вживався ні в спеціальній літературі, ні в законодавстві. Звичайно використовувалася термінологія, що включала слово «заповідний», що не завжди адекватно відображало сутність статусу і режиму подібних територій, викликаючи суперечки серед фахівців. Тому введення в науковий оборот і законодавство терміну «території особливого режиму» було спробою поєднати під цим найменуванням всі категорії природних комплексів і об'єктів, що знаходяться під особливою охороною держави.

Особливе значення надається території з метою захисту конституційного ладу України, її територіальній цілісності й суверенітету. Для цього на певних територіях можуть вводитися наступні режими: а) воєнного стану; б) надзвичайного стану; в) прикордонний; г) зони надзвичайної екологічної ситуації і т. д.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, до територій особливого режиму слід віднести певні ділянки місцевості, для яких українським законодавством встановлений спеціальний режим господарської діяльності, природокористування, охорони цих територій або діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, їх посадових осіб, суспільних об'єднань із метою захисту основ

конституційного ладу, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, забезпечення оборони й безпеки держави. Іншими словами на територіях особливого режиму встановлюється відмінний від звичайного правовий режим.

На підставі проведеного аналізу адміністративного законодавства можна запропонувати такі критерії розподілу сухопутної території України на особливі її види: 1) по соціальній, економічній, екологічній характеристиці території; 2) по можливості здійснення містобудування; 3) по придатності території для розселення; 4) по призначенню територій.

1. По соціальній, економічній, екологічній характеристиці території слід виокремити такі особливі види територій:

- території спеціального призначення;
- території з напруженою соціальною обстановкою;
- території критичної екологічної обстановки, викликані різними надзвичайними ситуаціями природного й техногенного характеру;
- території з екстремальними природнокліматичними умовами;
- території залягання корисних копалин.

2. По можливості здійснення містобудівної діяльності:

- території, для яких містобудування підлягає особливому регулюванню;
- території зі звичайним режимом містобудівної діяльності.

3. За критерієм придатності території для розселення можна виділити наступні категорії територій на Україні:

- території, які сприятливі для розвитку систем розселення;
- території, не сприятливі для розвитку систем розселення.

4. Сухопутну територію держави залежно від її призначення можна розділити на види:

- території загального призначення (території адміністративно територіальних одиниць), у межах яких встановлений звичайний правовий режим;
- території спеціального призначення (заповідники, полігони, охоронні, санітарно-захисні зони і т. п.);
- території критичної екології (зона надзвичайної ситуації, територія з радіоактивними речовинами, зона екологічного лиха).

Отже, поняття території розглядається в багатьох законодавчих і нормативних актах. У сучасному законодавстві України певні території визначаються різними термінами. Головним критерієм, по якому територія поділяється на види, є встановлений на ній правовий режим. Регулювання правового статусу територій здійснюється, як у зв'язку з адміністративно-територіальним поділом держави, так і з реалізацією різноманітних соціальних напрямків. Для реалізації цих цілей на певних (особливих) територіях вводиться відмінний від звичайного особливий правовий режим.

Список літератури:

1. Баймуратов М. О. Міжнародне право / М. О. Баймуратов. – Х. : «Одіссей», 2002. – 672 с.
2. Буrolинський М. В. Міжнародне право : навч. посібник / М. В. Буrolинський. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.
3. Водний Кодекс України : Закон України від 08.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
4. Земельний Кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Повітряний кодекс України : Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
7. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
8. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : Постанова КМУ від 29.03.2002 № 401 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – С. 727.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.12.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
11. Рушайло В. Б. Адміністративно-правові режими : монографія / В. Б. Рушайло. – М. : Издательство «Щит – М», 2000. – 264 с.
12. Тимченко Л. Д. Міжнародне право / Л. Д. Тимченко. – Харків : Консул ; Ун-т внутр. справ, 1999. – 528 с.
13. Черкес М. Ю. Міжнародне право : підручник / М. Ю. Черкес. – [3-є вид.]. – К. : Т-во «Знання», 2003. – 292 с.
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю.С. Шемшученко та ін.]. – К. : «Укр. енцикл.», 1988. – Т.6 : П-С. – 2003. – 736 с.

Окопник Е. Н. Теоретические основы режима особенных территорий Украины: понятие и виды / Е. Н. Окопник // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-1. – Ч. 2. – С. 62-68.

В статье исследуется современное состояние законодательной базы Украины в сфере правового статуса режимов особенных территориальных образований, рассмотрены и проанализированы существующие взгляды и научное отношение к режимам особенных территорий, обобщаются существующие в науке классификации территорий и предлагаются новые критерии разграничения этих образований.

Ключевые слова: территория, территориальные образования, территория государства, режим, особый режим.

THEORETICAL BASES OF THE MODE OF THE SPECIAL TERRITORIES OF UKRAINE: CONCEPT AND KINDS

O. M. Okopnik

*Classic Private University
Kirovohrad, Ukraine*

Institute legal regimes is widely used in legal theory and practice. Its existence and development related to the regulation of a number of important problems within the scope of the domestic and international security. The legal regime distinguishes particular importance of social relations that it regulates in order to preserve the integrity of the state. It characterizes the degree of severity of regulation, there are some restrictions or benefits allowable level of activity of subjects beyond their legal autonomy. The legal regime should «ensure the onset of the desired social effect, standing, looking at the way this outcome and the manner directed to him». The legal regime combines into a single structure defined set of legal tools that dictated to what occurs. It provides the legal regulation of certain social relations, promotes the effective use of specific objects. Current legislation distinguishes a developed system of legal regimes. However, it is not yet fully regulated. The legal regimes in force in Ukraine, diverse and multifaceted. Regime regulation covers all the new activities and attitudes of people. The legal regime governing the activities of the executive officers of these bodies and their relations with the physical and legal persons. Therefore, it can be defined as the common mode of the Authorities that regulate common management relations. In cases where the application requires special measures of executive power in a particular area or with respect to certain objects or object, set special modes. The purpose of their introduction are: national security in the event of internal and external threats, the management areas that are special areas of the state legal protection or at which specific environmental, health, fire and other measures, establishing rules for cooperation with companies that make high social danger. The above modes are set in an environment where other measures of administrative regulation can not ensure the full order and the necessary legal status of the social object.

Key words: territory, territorial formations, territory of the state, mode, special mode.

Spysok literatury:

1. Bajmuratov M. O. Mizhnarodne pravo / M. O. Bajmuratov. – H. : «Odissej», 2002. – 672 s.
2. Burolyns'kyj M. V. Mizhnarodne pravo : navch. posibnyk / M. V. Burolyns'kyj. – K. : Jurinkom Inter, 2006. – 336 s.
3. Vodnyj Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 08.06.1995 № 213/95-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 1995. – № 24. – St. 189.
4. Zemel'nyj Kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 № 2768-III // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2002. – № 3-4. – St. 27.
5. Konstytucija Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.
6. Povitranij kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 19.05.2011 № 3393-VI // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2011. – № 48-49. – St. 536.
7. Pro derzhavnyj kordon Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 04.11.1991 № 1777-XII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 1992. – № 2. – St. 5.
8. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro vykorystannja povitranogo prostoru Ukrainy : Postanova KМУ vid 29.03.2002 № 401 // Oficijnyj visnyk Ukrainy. – 2002. – № 14. – S. 727.
9. Pro ohoronu navkolyshn'ogo pryrodnogo seredovyshha : Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 1991. – № 41. – St. 546.
10. Pro reguljuvannja mistobudivnoi' dijal'nosti : Zakon Ukrainy vid 17.12.2011 № 3038-VI // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2011. – № 34. – St. 343.
11. Rushajlo V. B. Administrativno-pravovye rezhimy : monografija / V. B. Rushajlo. – M. : Izdatel'stvo «Shhit – M», 2000. – 264 s.
12. Tymchenko L. D. Mizhnarodne pravo / L. D. Tymchenko. – Harkiv : Konsul ; Un-t vnutr. sprav, 1999. – 528 s.
13. Cherkes M. Ju. Mizhnarodne pravo : pidruchnyk / M. Ju. Cherkes. – [3-je vyd.]. – K. : T-vo «Znannja», 2003. – 292 s.
14. Jurydychna encyklopedija : v 6 t. / [golova redkol. Ju.S. Shemshuchenko ta in.]. – K. : «Ukr. encykl.», 1988. – T.6 : P-S. – 2003. – 736 s.