

## ЩОДО ПУБЛІЧНОГО АСПЕКТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

*Роман Афанасієв,  
здобувач Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України*

Протягом тривалого часу правова наука, нарівні з економічною, філософською, соціологічною, займається дослідженням сутності такої категорії, як «право власності» на об'єкти матеріального світу, серед яких земля, надра, атмосферне повітря, води, рослинний і тваринний світ та інші природні ресурси мають виняткове значення. З прийняттям Конституції України, в нормах статей 13 і 14 якої, а також в окремих природоресурсних нормативно-правових актах України, законодавцем була закладена оригінальна правова концепція регулювання відносин власності на природні ресурси. Ця концепція зумовлює особливості об'єктно-суб'єктного складу та змісту права власності на природні ресурси, по-новому визначає юридичні засади здійснення різними суб'єктами права власності на природні ресурси з метою дотримання балансу приватних і публічних інтересів, а також особливості механізму забезпечення та захисту цього права власності. Але після прийняття Основного Закону нашої держави в теорії права України поки що не проведено концептуального дослідження проблем комплексного публічно-приватного регулювання права власності на природні ресурси, публічного характеру здійснення та забезпечення цього права, не існує єдиного наукового підходу до розуміння зазначеної проблеми, відсутня стратегія законотворення у цій сфері, у зв'язку з чим виникає проблема законодавчого регулювання та практичного забезпечення права власності на природні ресурси.

**Метою цієї статті** є аналіз правової природи природних ресурсів як специфічного об'єкта права власності, розкриття сутності категорії «публічний інтерес», уточнення правового статусу народу України як специфічного суб'єкта правовідносин власності та з'ясування публічно-правових способів реалізації ним своїх правомочностей власника.

У теорії вітчизняного права зазначені проблеми опрацьовані такими вченими, як В. Андрейцев, А. Бобкова, А. Гетьман, В. Душман, В. Костецький, С. Кравченко, Н. Мали-

шева, В. Мунтян, А. Погребний, В. Попов, Б. Розовський, В. Семчик, Н. Титова, Ю. Шемшученко, М. Шульга, В. Ярчук, Л. Заставська, П. Кулініч, В. Носік, С. Разметаєв, О. Третьяк, Я. Шевченко, М. Венецька, І. Кучеренко та ін., але, на жаль, єдино визначеного підходу, який створив би концептуальну основу законотворчої діяльності у цій сфері, розроблено не було.

Відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, проголошено об'єктами права власності Українського народу. Це положення, зокрема, також закріплене у ст. 9 Закону України «Про власність», ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також стосовно конкретних природних ресурсів - відповідними природоресурсними нормативно-правовими актами (наприклад, Водний кодекс, Кодекс України про надра). Доцільність та необхідність такого правового регулювання, на нашу думку, зумовлена, перш за все, публічним характером природних ресурсів як специфічного об'єкта права власності. Природні ресурси поєднують у собі економічну й екологічну сутність. Як і інші засоби виробництва, природні ресурси створюють матеріальну основу розвитку суспільства. На думку Ю. Шемшученка, вони є необхідною передумовою будь-якого виробництва, вихідним матеріалом для будь-якого продукту, що врешті-решт спрямовано на задоволення матеріальних та інших потреб людей [1, с. 31]. Задовольняючи матеріальні потреби суспільства, ці об'єкти природи та власності виконують економічну функцію, в чому і полягає їх економічна сутність. Проте як об'єкти природного середовища природні ресурси мають і екологічну сутність. Таким чином, економічні відносини, властиві інституту власності, поширюються і на природні об'єкти, доповнюються екологічним змістом, що перетворює їх на еколого-економічні відносини. Ще одна особливість природних ресурсів полягає в тому, що вони є продуктом самої природи, знаходяться в нерозривному екологічному взаємозв'язку, невід'ємні від природного середовища, виникли й існують

за його законами, незалежно від волі та свідомості людей, без будь-якого сприяння з їх боку. Це відрізняє природні ресурси від інших об'єктів права власності, створених працею людини, її виробничою діяльністю.

Природні ресурси є вичерпуваними, процес їх використання зводиться до вилучення людиною природної речовини (добування корисних копалин, споживання води, заготівля деревини) і є підставою виникнення права власності на продукти праці, отримані шляхом «експлуатації» природних ресурсів. При цьому, на нашу думку, процес використання («експлуатації») природних ресурсів повинен відповідати принципам раціональності, ефективної охорони та поєднуватися з дотриманням вимог щодо забезпечення екологічної безпеки.

Слід зазначити, що природні ресурси є ключовим елементом в системі екологічної безпеки як окремого індивіда, так і суспільства в цілому [2, с. 23-59]. У цьому аспекті правовідносини з приводу природних ресурсів як специфічних об'єктів права власності, будучи пов'язаними з екологічною безпекою суспільства та держави, на нашу думку, мають публічний характер, оскільки стосуються інтересів не лише окремої людини, а й публічних інтересів, тобто інтересів суспільства та держави. Таким чином, одним із ключових аспектів публічного характеру правовідносин з приводу природних ресурсів є саме публічний інтерес у природних об'єктах права власності, зумовлений низкою економічних і екологічних факторів.

Слово «інтерес» запозичено з німецького «іШтегезве» на початку XVIII ст.; у свою чергу, «іпіегезве» походить від латинського «мати значення» [3, с. 31]. У наукових джерелах поняття «публічний інтерес» трактується по-різному. За часів Стародавнього Риму воно означало інтереси римського народу, виразником і захисником якого виступала держава [4, с. 1]. У державах з антидемократичним політичним режимом публічний інтерес трактувався як державний, хоча виражав інтереси не народу, а особи, або групи осіб, які стояли на чолі держави. Ю. Тихомиров, розглядає публічний інтерес як суспільні інтереси, свого роду усереднені особисті, групові інтереси, без задоволення яких неможливо є реалізація приватних інтересів. Тому обов'язковою властивістю публічного інтересу є його правове забезпечення, державна підтримка, визнання та захист [5, с. 53].

На нашу думку, правовідносини з приводу власності на природні ресурси безпосередньо зачіпають публічні інтереси, тобто відображені в праві та врегульовані ним інтереси всього суспільства і держави. Тому пра-

во власності на природні ресурси потребує державного забезпечення та захисту, нарівні з іншими, і за допомогою адміністративно-правових засобів, зокрема функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, що спрямована на здійснення організації координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю й інших функціонально-розпорядчих дій у сфері забезпечення та захисту права власності на природні ресурси.

Природні ресурси як об'єкти природного походження та природна спадщина нинішнього і майбутнього поколінь Українського народу мають виключно значущість для всього суспільства та держави, є основним національним надбанням. Оскільки створення валового внутрішнього продукту в нашій державі базується, перш за все, на використанні природоресурсного потенціалу країни, об'єкти природи (природні ресурси) є основою національного багатства України й її народу. Саме тому реалізація специфічних соціально-економічних функцій природних ресурсів передбачає застосування різних державно-правових методів впливу при регулюванні комплексу відносин власності на природні ресурси, тобто публічно-правового регулювання, а також державно-правових засобів захисту цього права власності.

Проте не на всі природні ресурси право власності за чинним законодавством має виключно публічний характер. Так, проголошуючи у ст. 13 Конституції України землю об'єктом права власності Українського народу, законодавець у ст. 14 Основного Закону зазначає, що право власності на землю набувається та реалізується громадянами, юридичними особами і державою, а у ст. 78 Земельного кодексу передбачає, що земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній і державній власності. Подібний специфічний підхід спостерігається в нормативних актах і стосовно деяких інших природних ресурсів. Зокрема, ст. 5 Закону України «Про тваринний світ» проголошується право власності Українського народу на об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі та знаходяться в межах території України, зазначається, що об'єкти тваринного світу в Україні можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності.

На нашу думку, у статтях 13 і 14 Конституції України закладена та деталізована в окремих природоресурсних нормативних актах оригінальна дуалістична правова концепція регулювання відносин власності на природні ресурси. Виходячи з неї, можна стверджува-

ти, що суспільне визнання і конституційне закріплення права власності Українського народу та права приватної власності на деякі природні ресурси перетворює відносини власності на природні ресурси на суспільні відносини публічно-приватного характеру, що зумовлює комплексне застосування норм і методів публічного та приватного права. Проте для найбільш повного забезпечення публічних інтересів з урахуванням інтересів приватних власників (користувачів) природних ресурсів потрібен особливий публічно-приватний механізм правового регулювання, пов'язаний з певними, часом істотними, обмеженнями в користуванні та розпорядженні правом власності на природні ресурси. Тому, на нашу думку, постає питання наукового розроблення та законодавчого забезпечення найбільш вдалого рівня взаємодії комплексу норм і методів публічного та приватного права у сфері регулювання права власності на природні ресурси.

В юридичній літературі триває дискусія: нормами якого права мають регулюватися відносини власності на природні ресурси? Одні автори пропонують, щоб Земельний, Водний, Лісовий кодекси та інші природоресурсні нормативно-правові акти були законами приватного права [6, с. 6]. Доктриною цивільного права України, яка відображена у новому Цивільному кодексі України, передбачається регулювання всіх відносин власності, у тому числі на природні ресурси, нормами цивільного законодавства [7, с. 17]. Ми вважаємо, що повна абсолютизація приватного або цивільно-правового регулювання права власності на природні ресурси не враховує публічного характеру природних ресурсів, а тому не є цілком виправданою. З огляду на це заслуговує на увагу і точка зору В. Дозорцева, В. Непийводи та деяких інших науковців, які вважають, що в сучасних умовах відносини з приводу права власності на природні ресурси доцільно врегульовувати як цивільним, так і адміністративним правом [8, с. 26; 9, с. 195]. Уявляється, що нарівні з цивілістичним регулюванням цих відносин, з міркувань соціальної справедливості та обстоювання публічних інтересів, необхідності системної охорони природних ресурсів, утвердження їх відновлюваності, виправдується широке залучення адміністративно-правових засобів забезпечення права власності на природні ресурси.

Крім того, в публічно-правовому аспекті права власності на природні ресурси заслуговує на увагу правова характеристика динаміки цього права власності, тобто механізм його здійснення, який також має публічно-правовий характер. Правові основи адміні-

стративно-правового механізму здійснення права власності на природні ресурси закладено в ст. 13 Конституції України, відповідно якої суб'єктом права власності на природні ресурси є Український народ, але право власності на природні ресурси здійснюється не самостійно Українським народом, що, на нашу думку, зумовлено специфічним правовим статусом народу.

У науці не існує єдиної точки зору щодо розуміння категорії «Український народ». Одні вчені висловлюють думку про те, що Український народ є самостійним і водночас особливим суб'єктом права власності [10; 11]. Деякі дослідники заперечують правову можливість існування Українського народу як суб'єкта права власності [12, с. 67; 13, с. 79; 14].

Визнання Українського народу суб'єктом права власності чи заперечення цього факту залежить від того, в якому аспекті розглядається поняття «Український народ». Адже поняття «народ» вивчається й аналізується як філософська, соціологічна, соціально-економічна, політологічна, демографічна, етнографічна, правова та інша наукова категорія. У найбільш загальних ознаках характеристика сутності поняття «народ» міститься у Великому тлумачному словнику сучасної Української мови і роз'яснюється як населення держави, жителі країни; форма національності й етнічної єдності (нація, народність) [15, с. 578].

У преамбулі Конституції України під Українським народом розуміють громадян України всіх національностей. Таке визначення Українського народу окреслює всіх громадян України всіх національностей в широкому значенні. Український народ розглядається як державний народ. Для нього характерний високий рівень узагальнення. При цьому народ не розуміється як окремий індивід чи населення окремого регіону України. Ці категорії співвідносяться як ціле і частина. Тому народ є такою соціальною реальністю, яка має публічні інтереси. В загальнотеоретичному аспекті цілком обґрунтовано доводиться той факт, що народ як соціальна спільнота є суб'єктом права, юридичний статус якого закріплюється в нормах міжнародного права й у конституції. При цьому ступінь персоніфікації, організованості народу не дозволяє вважати його безпосереднім суб'єктом юридичних відносин, оскільки у більшості випадків він діє через державу та державні утворення [16, с. 383]. Іншими словами, народ як такий не спроможний безпосередньо володіти, користуватися та розпоряджатися виділеними йому об'єктами власності. Він не може об'єктивно, дієво, регулярно та своєчасно здійснювати

повноваження власника тими важелями, які йому надаються. Це здатна і повинна робити держава, її відповідні структурні підрозділи.

Особливості здійснення Українським народом права власності на природні ресурси відображено в ст. 13 Конституції України, де зазначено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Межі компетенції цих органів визначаються Конституцією України. Здійснення цього права регулюється актами чинного законодавства. Так, відповідно до п. 5 ст. 92 Конституції України, Верховна Рада України виключно законами визначає засади використання природних ресурсів, що становлять об'єкти права власності Українського народу. Забезпечення проведення державної політики в зазначеній сфері покладено Конституцією України п. 3 ст. 116 на Кабінет Міністрів України. Крім того, за законодавством України, на підставі відповідних указів Президента України, сформовано центральні органи виконавчої влади та їх регіональні представництва, наприклад Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет лісового господарства України, Державний комітет України по водному господарству, тощо, до повноважень яких віднесено здійснення функцій з безпосереднього володіння, користування та захисту конкретних природних об'єктів. З цього можна зробити висновок, що правомочності власника на природні ресурси здійснюють уповноважені на те особи - органи державної влади. Саме в зазначених особливостях здійснення права власності на природні ресурси полягає специфічна ознака цього права власності - публічний характер його реалізації.

Право власності Українського народу на природні ресурси здійснюється переважно саме представницьким способом - через уповноважені Конституцією і законодавством України органи державної влади й органи місцевого самоврядування. При цьому зазначені правомочності уповноважені органи влади здійснюють у взаємоузгодженій системі в інтересах усього Українського народу та відносно всіх природних об'єктів, що знаходяться в його власності. Саме в цьому виявляється публічний інтерес, оскільки право власності на природні ресурси зачіпає інтереси не окремого індивіда чи вузької соціальної групи, а всього суспільства, а також реалізується та забезпечується через державно-правові механізми адміністративним шляхом.

Слід зазначити, що в контексті загальної публічно-приватної концепції права влас-

ності на природні ресурси Конституція України орієнтує також на дотримання приватних інтересів окремих індивідів в суспільстві у сфері використання природних ресурсів, закріплюючи ст. 13 право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Але в Основному Законі не визначаються можливі правові форми, а також види такого користування природними ресурсами. На нашу думку, ст. 13 Конституції України закріплює об'єктивне право громадян користуватися природними ресурсами відповідно до закону. У суб'єктивному ж значенні кожний громадянин може користуватися об'єктами права власності на природні ресурси в тих правових формах, які мають бути передбачені в законі.

Аналіз публічних правовідносин, що складаються з приводу здійснення, забезпечення та захисту права власності на природні ресурси, дозволяє виділити дві взаємопов'язані групи адміністративних відносин, на які спрямовують правове регулювання положення ст. 13 Конституції України: *управлінські і неуправлінські адміністративні правовідносини*.

*Управлінські*, або традиційні «вертикальні» адміністративно-юрисдикційні, правовідносини формуються з приводу здійснення права власності на природні ресурси «від імені Українського народу» органами державної влади. Ці відносини за правовою природою є субординаційними, побудованими за односторонньою схемою «влада-підкорення». Проте не менш значна група відносин не включається до управлінських у традиційному розумінні і формуються неуправлінські адміністративні правовідносини. В. Авер'янов пропонує визначати такі відносини як публічно-сервісні, тобто відносини, спрямовані на «обслуговування» інтересів громадян та інших приватних осіб [17]. Прикладом таких відносин, на нашу думку, є відносини, що складаються з приводу реалізації органами державної влади передбаченого ч. 2 ст. 13 Конституції України права кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу (природними ресурсами), а також дієвого захисту державою приватних інтересів кожного індивіда в суспільстві в рамках забезпечення та захисту публічного інтересу у сфері охорони права власності на природні ресурси. В цих відносинах акцентується увага на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами. Тому за своєю суттю такі публічно-сервісні правовідносини будуються не за односторонньою схемою «влада-підкорення», а за двосторонньою схемою «взаємного права

вимоги», що належить обом сторонам правовідношення, тобто кожна сторона серед своїх суб'єктивних прав наділена правом вимагати від іншої сторони її належної, передбаченої законодавством поведінки [17].

### Висновки

Право власності на природні ресурси є об'єднаною в рамках комплексного інституту права власності на природні ресурси сукупністю правових норм публічно-приватного характеру, що закріплюють, регламентують і охороняють специфічні еколого-економічні правовідносини власності на природні ресурси, а також передбачають і гарантують право держави від імені Українського народу за допомогою адміністративно-правового механізму представницьким шляхом через управлінські субординаційні відносини здійснювати можливі правомочності власника щодо природних ресурсів, а через неуправлінські публічно-сервісні адміністративні правовідносини забезпечувати реалізацію органами державної влади конституційного права кожного громадянина користуватися природними ресурсами, виконувати дієвий захист державою приватних інтересів кожного індивіда в суспільстві в рамках забезпечення та захисту публічного інтересу у сфері системної охорони права власності на природні ресурси як основного національного багатства.

Хоча право власності традиційно вважається інститутом цивільного права, норми, що регламентують порядок здійснення, забезпечення та захисту права власності на природні ресурси, мають іншу галузеву належність і переважна їх більшість відноситься до адміністративного права. Фактично публічний характер зазначеного права власності зумовлює особливості механізму правового регулювання його реалізації. Тому, на нашу думку, право власності на природні ресурси є цивільно-правовою категорією, а механізм його здійснення, забезпечення та захисту - категорією адміністративного права й управління. Сучасне поресурсове законодавство, як і в цілому неузгоджена з Основним Законом держави правова система України, не спроможна на основі наявних принципів і методів правового регулювання відносин права власності на природні ресурси юридично забезпечити оптимальну взаємодію та баланс приватних і публічних інтересів у процесі здійснення права власності на природні ресурси відповідно до Конституції України.

Тому здійснення права власності на природні ресурси Українського народу потребує подальшого розроблення та прийняття таких правил і норм поведінки (як для окремих індивідів, так і для держави в особі відповідних органів і посадових осіб), які б забезпечували оптимальну взаємодію суперечливих за своєю суттю приватних і публічних потреб та інтересів різних суб'єктів права у використанні природних ресурсів як основного національного багатства.

### Література

1. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. - К., 1989. - 237 с.
2. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки. - К., 2002. - 332 с.
3. Маддісоу В. Взаємодія колективного й індивідуального інтересів як методологічна проблема філософії приватного права // Право України. - 1999. - № 1.
4. Дождев Д. В. Римское частное право / Под ред. В. Нерссянца. - М., 1996.
5. Тихомиров Ю. А. Публичное право. - М., 1995.
6. Пушкін О. А. Методичні проблеми кодифікації законодавства у сфері підприємництва // Право України. - 1995. - № 5-6.
7. Цивільне право України: У 2 кн. - К., 2002. - Кн. 1. - 736 с.
8. Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. - 1994. - № 1.
9. Непійвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтриманого розвитку. - К., 2004. - 339 с.
10. Носік В. В. Суб'єкти права власності на землю в Україні // Вісник Академії правових наук України. - 2000. - № 3. - С. 135-145.
11. Семчик В. І. Український народ як суб'єкт права власності на землю // Вісник Академії правових наук України. - 2003. - № 2-3. - Х., 2003. - С. 558-566.
12. Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві. - К., 216 с.
13. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. - Х., 1998. - 224 с.
14. Космін Ю. Про форми права власності // Право України. - 2001. - № 10. - С. 75-77.
15. Великий тлумачний словник сучасної Української мови / Уклад, і голов., ред. В. Т. Бусел. - К.; Ірпін, 2001. - 1179 с.
16. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. - Х., 2001. - 704 с.
17. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2006. - № 11. - С. 57-70.