

# ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Мороз Г.В.

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ТА ДОКТРИНАЛЬНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

УДК 349.6

Із проголошенням незалежності України у 1991 році постало питання переведення власності з державної в інші її форми для підняття економічного рівня населення й держави в цілому та виведення держави як конкурентоспроможної країни на зовнішній ринок [1, с.178]. Формула права власності на природні ресурси повинна бути формулою політико-економічного змісту та динамічно відображати економічні зміни, що відбуваються у суспільстві [2, с.71].

Питання про форми (види) власності на природні ресурси, суб'єктів їх здійснення, інтересів, які при цьому реалізуються, неодноразово піднімались представниками юридичної науки [3; 4; 5]. Активно дискутують науковці і про поняття «публічна власність» [6; 7], інші суміжні з ним категорії, такі як «право державної та комунальної власності на природні ресурси», «право власності Українського народу на природні ресурси» [8; 9 та ін.]. Однак можна зробити загальний висновок про те, що однозначно визначити зміст і сутність поняття «публічна власність на природні ресурси» на основі сьогоденних напрацювань у науці теорії екологічного права поки що не вдалося. Тому метою статті є дослідження основних концептуальних позицій науковців, різних доктринальних бачень щодо понятійного апарату публічної власності загалом та виведення на цій основі власного розуміння та сутності категорії «публічна власність на природні ресурси».

ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТАТЕЙ

Інститут права власності на природні ресурси характеризується його суб'єктами, об'єктами, а також способом здійснення суб'єктами своїх правомочностей щодо об'єкта, які становлять матеріальну основу права власності.

Незаперечною є цивільно-правова природа загальних положень інституту права власності. О.І. Харитонова вважає, що право власності має бути поділено на два визначальних види:

1) право приватної власності; 2) право публічної власності.

З врахуванням концепції права власності, яка існує в сучасній цивілістиці, право публічної власності вчена визначає як регламентовану нормами права можливість суб'єктів публічних відносин використовувати (володіти, користуватися, розпоряджатися, мати корпоративні права тощо) на власний розсуд у межах своєї компетенції майно, яке їм належить. У свою чергу, право публічної власності охоплює такі різновиди, як: 1) право власності Українського народу; 2) право державної власності; 3) право власності АРК; 4) право комунальної власності [10]. Подібну позицію займають Ю. Фролов та В. Антошкіна. Автори зазначають, що законодавством встановлено три форми публічної (суспільної) власності: власність Українського народу (загальнонародна) власність, власність української держави (державна власність), комунальна власність (власність територіальних громад) [11, с. 26, 27].

Поняття «публічна власність» на сьогодні не має нормативного закріплення. Окремі спроби легалізувати дане поняття [12] так і не знайшли свого відображення ні в Конституції України, ні в інших нормативно-правових актах. Одночасно, окремі уявлення про специфіку правового значення та роль права публічної власності, в тому числі на природні ресурси, сформовані та висловлені в юридичній науці. Так, В. Д. Мазаєв визначав публічну власність загалом як вольові відносини панування над певними об'єктами в цілях задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення певних регіонів або муніципальних утворень, здійснюване народом безпосередньо або через публічно-правові утворення (державу, державні утворення, муніципальні утворення). При цьому публічна власність являє собою сукупність мате-

ріальних благ, призначену для задоволення публічних інтересів [13, с. 64]. Дещо вужче визначення в контексті суб'єктного складу пропонує С. В. Грузін та відносить до суб'єктів права публічної власності на природні ресурси органи державної та самоврядної влади [7].

Однією з ознак, що притаманна публічній власності, є особливість об'єктів – це найбільш значущі, унікальні ресурси з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави і самостійності влади, державних утворень і муніципалітетів, джерела таких ресурсів (наприклад, земля, надра) [14, с. 72]. Ключовим поняттям публічної власності є саме поняття публічного майна, однак сьогодні в Україні проблеми щодо визначення правового режиму публічного майна, обсягу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні права власності на публічне майно продовжують залишатися одними з головних і наразі невирішених на шляху становлення ефективної правової системи. На думку О.М. Тадеєвої, публічним майном є майно, що становить собою сукупність речей, а також майнові права та обов'язки, що є загальнодоступними і призначеними для загального користування або для загального блага і в силу певних обставин не можуть належати приватній особі [14, с.71].

Особливо цінними об'єктами з точки зору суспільної значущості та унікальної цінності є природні ресурси. Основоположні вимоги про використання природних об'єктів та їх ресурсів закріплюються конституційним правом, яким визначено принципові засади інституту природноресурсної власності. Виходячи зі змісту ч. 1 ст. 13 Конституції України, природні ресурси перебувають у власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Серед об'єктів права власності Українського народу пріоритетне місце займає сфера земельних ресурсів. Природне та юридичне право власності Українського народу на землю має особливий зміст, що зумовлено специфікою об'єкта цього права, в якості якого виступає земля. В літературі висловлено таку категоричну позицію, що земля – це завжди публічне благо [15, с.25-37]. Зем-

ля як об'єкт правових відносин виконує політичну, економічну, соціальну та екологічну функції. Земля та інші природні ресурси є найбільш цінними та суспільно важливими категоріями, що зумовлено багатьма факторами біологічного, економічного, політичного та юридичного характеру. Земля існує об'єктивно, вона створена самою природою, без найменшого втручання людини, її неможливо створити штучно, земля не може бути «новоствореною річчю». Саме це є визначальною відмінністю землі як загального публічного блага від майна в поширеному цивілістичному розумінні. Разом з тим, земля чи безпосередньо земельна ділянка визнана об'єктом права власності (ст.79 ЗК України), стаття 79-1 передбачає формування земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, що полягає у визначенні її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Проте, чи втрачає при цьому земля ознаки, якості публічного блага? Проголошення Конституцією України землі основним національним багатством та визнання її об'єктом права власності Українського народу актуалізує проблему форм та способів реалізації правомочностей власника конкретної земельної ділянки, застосування при цьому приватноправових норм і методів регулювання. Однак необхідно враховувати особливий характер суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення права власності на землю, що зумовлено особливістю об'єкта цих відносин, яким виступає земля. Незалежно від форми власності, незалежно від правих засад, на яких використовується земельна ділянка, вимога раціонального, цільового використання землі з безумовним дотриманням природоохоронних вимог задля збереження її якісних природних характеристик є беззаперечним доказом публічності таких відносин. Земельні відносини, як і водні, лісові, надрові, просякнуті екологічними вимогами, врахування яких не притаманно цивільному законодавству [16, с.16-17]. Земля та інші природні ресурси, що перебувають не тільки в публічній, але й у приватній власності, можуть використовуватись лише з урахуванням публічного інтересу підтримки екологічного благополуччя та шляхом введення суттєвих екологічних обмежень під час реалізації повноважень власника [15, с. 30]. Відносини власності на природні об'єкти в

будь-якій її формі та елементи змісту права власності (володіння, користування та розпорядження) мають переслідувати публічні інтереси теперішнього і майбутніх поколінь... (Державна влада має право та обов'язок нормувати порядок водокористування зовсім не тому, що держава є суб'єктом права на води в приватно-правовому розумінні... . Уся діяльність її в цій галузі, навпаки, лежить у сфері публічно-правовій, оскільки держава виступає тут як вищий представник суспільних інтересів) [4, с. 11].

Право власності Українського народу на природні ресурси є особливим публічно-правовим поняттям, яке сполучає регулятивний потенціал різних галузей українського законодавства (як приватноправових, так і публічно-правових), характерне високою загально-соціальною та спеціально-юридичною значимістю і спрямованістю на задоволення загальнонародних, публічних економічних, соціальних, екологічних, культурних та інших інтересів [9, с. 43-44]. І.М. Перчеклій власність Українського народу на природні ресурси визначає як різновид публічної власності, вольових відносин панування над певними об'єктами для задоволення публічних екологічних інтересів українського суспільства (народу), здійснювані народом безпосередньо або від його імені органами державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [9, с. 43].

На сьогодні досить поширеною є позиція про те, що уся власність в Україні поділена на приватну і публічну, а публічна власність (власність народу України) складається з двох видів: державної і комунальної. Реалізація права публічної власності передбачає задоволення інтересів усього народу України або населення окремих територіальних громад. Тому, як зазначалось в деяких наукових джерелах, публічна форма права власності за своїм змістом може включати право власності на природні ресурси держави і територіальних громад [3].

Враховуючи публічно-правовий характер права власності на природні ресурси [4, с. 11], одночасно слід зазначити, що абсолютне ототожнення публічної власності з державною та комунальною є не зовсім точним. У контексті цього, слід звернути увагу на проблему розмежування та взаємодії публічних і державних

екологічних інтересів. Так, Н.Р. Кобецька зазначає, що публічні та державні інтереси не є тотожними. Вони відрізняються як за суб'єктивним складом, так і за змістом. В основі формування еколого-правового механізму має бути покладений публічний екологічний інтерес [17, с.11]. Вчена обґрунтовує тезу про пріоритетність публічного екологічного інтересу у формуванні цілей, принципів, засобів правового регулювання відносин використання природних ресурсів [18, с.14]. Публічні екологічні інтереси – це інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини та її майбутніх поколінь, у справедливому розподілі благ, що отримані від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються та гарантуються державою [19, с. 12-13]. Саме держава наділена найбільшими можливостями стати виразником і захисником публічного (суспільного) екологічного інтересу. Навіть якщо мають місце ситуації, в яких держава виступає самостійним суб'єктом з власними інтересами (наприклад, учасником в цивільно-правових відносинах тощо), вона зобов'язана діяти, застосовуючи такі державно-правові засоби, які були б спрямовані на реалізацію екологічної функції Української держави, головне призначення якої полягає в тому, щоб забезпечити науково-обґрунтоване співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства, створити необхідні гарантії для реалізації і захисту прав людини на чисте, здорове і сприятливе для життя навколишнє природне середовище [20, с. 152]. Можна зробити висновок, що основні напрями реалізації екологічної функції держави спрямовані на забезпечення не лише суто державного екологічного інтересу, а й публічних (суспільних), а також приватних інтересів окремих суб'єктів, наприклад природокористувачів чи приватного інтересу, ап'орі притаманного кожній людині в чистому та безпечному довіллі. Якщо має місце співпадіння усіх груп інтересів, можна говорити про досягнення оптимального результату втілення всіх елементів змісту екологічної функції держави. Однак найчастіше

Йдеться про конфлікт інтересів, їх неузгодженість, різнонаправленість. Вважається, що основою усіх конфліктів екологічного характеру є право власності на ресурс, йдеться про прагнення чи навіть боротьбу за владу та контроль над природоресурсним потенціалом відповідних територій [21]. Держава як публічно-правове утворення має своїм обов'язком справедливе регулювання процесу втручання у відносини природноресурсної власності. Публічні екологічні інтереси, носієм яких є суспільство в цілому, повинні набути чітких обрисів та конкретного юридичного змісту через нормативне закріплення принципів, пріоритетів, заборон та обмежень, покликаних гарантувати безпечне довколишнє середовище.

Таким чином, доктринальна концепція права власності на природні ресурси базується на конституційній моделі права власності Українського народу на об'єкти природи і включає найбільш істотні, принципові уявлення, що в основному визначають природні блага публічною власністю чи підпадають під її ознаки. Можна зробити висновок, що публічна власність на природні ресурси є умовою для реалізації публічних інтересів (публічних суспільних та публічних держаних), з метою забезпечення економічних основ конституційного ладу і національної безпеки держави та підтримки якості навколишнього природного середовища в інтересах теперішніх і майбутніх поколінь. Тому закріплення на законодавчому рівні поняття, видів, суб'єктів, змісту та специфіки реалізації права публічної власності на природні ресурси є об'єктивною вимогою часу та еколога-правової доктрини.

1. *Тадєєва О.М. Публічна власність як вид форми власності в Україні / О.М. Тадєєва // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014. – Вип. 2, т. 3. – С. 178-182.*
2. *Павлов Г. А. Правовые основы охраны окружающей среды и использования ее ресурсов: теория и законодательство переходного периода / Г. А. Павлов. – Ростов-на-Дону : Изд-во РГПУ, 1998. – 384 с.*
3. *Разметаев С. В. Форми власності на природні ресурси / С. В. Разметаев // Екологічне право України : підручник / [за ред. В. К. Попова]. – Харків : Право, 2001. – 479 с.*
4. *Засць О.І. Розвиток сучасної правничої думки про право власності на природні ресурси та комплекси в Україні / О.І.Засць // Вісник Ки-*

*ївського національного університету Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. Вип. 63-64 – С. 9-13.*

5. *Каракаш І.І. Соціально-філософські аспекти відносин власності на природні об'єкти та їх ресурси / І.І. Каракаш // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Т. IX / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. В.М. Дьомін. - Одеса: Юридична література, 2010. – С. 266-277.*
6. *Публічна власність : проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Чернігів: Десна Поліграф, 2014. – 308 с.*
7. *Грузин С. В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Грузин С. В. – СПб., 2007. – 190 с.*
8. *Носік В.В.. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.*
9. *Перчеклій І.М. Право власності Українського народу на природні ресурси: еколого-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Інесса Миколаївна Перчеклій. – Київ, 2015. – 226 с.*
10. *Харитоновна О.І. До питання про характеристику права державної власності [Електронний ресурс] / О.І.Харитоновна // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 253-254. – Режим доступу : <http://www.apdr.in.ua/v33/49.pdf>*
11. *Фролов Ю., Антошкіна В. Право публічної (суспільної) власності : до теорії питання / Ю. Фролов, В. Антошкіна // Підприємництво, господарство і права. – 2008. - № 4. – С. 25-28.*
12. *Про проект нової Конституції України: постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 37. – Ст. 550.*
13. *Мазаев В. Д. Публичная собственность в России. Конституционные основы / Мазаев В. Д. – М. : Городец, 2004. – 384 с.*
14. *Тадєєва О.М. Генеза поняття «публічне майно» / О.М. Тадєєва // Адміністративне право і процес. – № 4(6). – 2013. – С. 67-75.*
15. *Бринчук М.М. Соотношение экологического права с другими отраслями права / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. - № 7. – С. 25-37.*
16. *Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. Науково-практичний посібник // За ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. – Львів: ПАІС, 2005. – 368 с.*



17. Кобецька Н. Р. Розмежування та взаємодія публічних і державних екологічних інтересів / Н. Р. Кобецька // *Юридична Україна*. – 2007. – №7 (55). – С. 8–12.
18. Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.06 / Надія Романівна Кобецька. К., 2016. – 424 с.
19. Васильєва М. И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М. И. Васильева // *Экологическое право*. – 2004. – №4. – С. 12–20.
20. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., 2003. – 772 с.
21. Ядов В. А. Современная теоретическая социология как концептуальная база исследования российских трансформаций [Текст] / Ядов В. А. – СПб. : Интерсоцис, 2006. – 112 с.

**Мороз Г.В. Конституційно-правова та доктринальна модель публічної власності на природні ресурси**

В статті аналізуються основні доктринальні підходи до розуміння категорії «публічна власність на природні ресурси». На основі наукових ідей та конституційної моделі регулювання відносин власності на природні ресурси, пропонується авторське тлумачення суті та призначення даної категорії.

**Ключові слова:** природні ресурси, публічна власність, публічна власність на природні ресурси, публічні інтереси, право власності Українського народу на природні ресурси.

**Мороз Г.В. Конституционно-правовая и доктринальная модель публичной собственности на природные ресурсы**

В статье анализируются основные доктринальные подходы к пониманию категории «публичная собственность на природные ресурсы». На основании научных идей и конституционной модели регулирования отношений собственности на природные ресурсы, предлагается авторское толкование сути и предназначения данной категории.

**Ключевые слова:** природные ресурсы, публичная собственность, публичная собственность на природные ресурсы, публичные интересы, право собственности Украинского народа на природные ресурсы.

**Moroz G.V. Constitutional and legal doctrinal model of public ownership of natural resources**

The article deals with the study concerning the basic conceptual positions of scholars who have differing doctrinal views on the conceptual apparatus of public ownership of natural resources. The doctrinal concept of ownership of natural resources is based on the constitutional model of the right of ownership of the Ukrainian people to objects of nature and includes the most essential, fundamental

notions that mainly determine natural resources as public domain or the ones that fall under its characteristics. On this basis, there has been derived the author's own understanding of the essence of the category of «public ownership of natural resources». Public ownership of natural resources is a prerequisite for the realization of public interests (public social and state interests), to ensure the economic foundations of the constitutional order and national security and to maintain the quality of the environment for the present and future generations. It is proved that the earth and other natural resources that are not only in public but in private property must be used only taking environmental public interests into consideration. The duty of the state as a public legal formation is to regulate interference in the relations of ownership of natural resources legitimately. The state is endowed with the greatest capacity to become the conveyer and defender of public (social) environmental interests. Public environmental interests, the bearer of which is society in general, should acquire a clear outline and the specific legal content through the normative laying down principles, priorities, prohibitions and restrictions that are intended to ensure the safe environment.

There has been proved the necessity of legislative laying down the concept, types, entities, content and peculiarities of implementation of the right of public ownership to natural resources, which is an objective requirement of time and environmental legal doctrine.

**Keywords:** natural resources, public ownership, public ownership of natural resources, public interests, the right of ownership of the Ukrainian people to natural resources.

Петренко К.Ю.

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 349.6

**Постановка проблеми.** В даній науковій статті висвітлені як основні проблеми та наслідки забруднення навколишнього природного середовища, так і правові засоби, механізми забезпечення екологічної рівноваги та безпеки, що відображаються крізь призму історії розвитку екологічного законодавства. З'ясовано особливості законодавчого врегулювання даної проблематики починаючи з доіндустріальної епохи по сьогодні. Досліджуючи історію становлення правового забезпечення екологічної безпеки, я зробила висновки, що науковці не дійшли до однієї спільної думки щодо конкретної дати становлення першого правового механізму боротьби із забрудненням довкілля. Проте, своєю робо-