

- України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управ. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. - Вип. 2(21). - С. 21-29.
11. Основы экологической этики: учеб. пособие / Т. В. Мишаткина [и др.]; под общ. ред. Т. В. Мишагиной, С. П. Кундаса. - Минск : МГЭУ им. А. Д. Сахарова, 2008. - 292 с.
  12. Костицький В. В. Принципи екологічного права як методологічні засади кодифікації екологічного законодавства. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/ekpr.pdf>
  13. Стецюк П. Роль Конституційного Суду України у процесі формування та реалізації національної доктрини конституційної держави/ П. Стецюк // Вісник Конституційного Суду України -2011г.,N 4/5. - С. 64-73.
  14. Заржицький, О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти): моногр. / О.С. Заржицький. – Д.: Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.
  15. Андрейцев В.І. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави / В.І. Андрейцев // Право України. – 2011. – №2. – С. 66-84.

## ПИТАННЯ ЗМІСТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ.

### Переклад І.

(юрист)

***Анотація.** У статті досліджено положення законодавства та відповідні доктринальні матеріали щодо конституційного інституту права власності Українського народу на природні ресурси.*

***Ключові слова:** конституційне закріплення права власності Українського народу на природні ресурси, зміст права власності Українського народу на природні ресурси.*

***Аннотация.** В статье исследуются положения законодательства и их освещение в юридической литературе, касающиеся института права собственности Украинского народа на природные ресурсы.*

***Ключевые слова:** конституционное закрепление права собственности Украинского народа на природные ресурсы, содержание права собственности Украинского народа на природные ресурсы.*

***Summary.** The article deals with the legal provisions concerning the Ukrainian people ownership on natural resources and their reflection in the legal literature.*

***Key words:** constitutional recognition of the Ukrainian people ownership on natural resources, content of the Ukrainian people ownership on natural resources.*

Стаття 13 Конституції України встановлює, що “земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу.”[1]. Як впливає з наведеного конституційного формулювання, конституційного значення в ньому надано визначенню: 1) суб’єкта права власності, яким визнано Український народ як найбільш загальний суб’єкт публічного характеру; 2) переліку об’єктів прав власності Українського народу, при тому, що цьому перелікові властивий відкритий характер; 3) можливості здійснення права власника від імені Українського народу органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. У сфері реалізації конституційної моделі права власності Українського народу на природні ресурси зазначені норми визначають та обумовлюють соціальну функцію згаданого права власності як провідної її функції, що вказує на публічно-правову природу цього правового інституту.

Саме конституційне закріплення інституту права власності Українського народу визначає своєрідність даного інституту. Зокрема, своєрідність конституційної інституціоналізації права власності Українського народу на природні ресурси полягала в тому, що, на відміну від більшості правових інститутів, вперше зафіксованих на рівні Основного Закону України, даний правовий інститут потрапив до тексту Конституції України, будучи імплементаваним із Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”[2] та ряду інших законодавчих актів початку 1990-х рр. Більше того, він значною мірою успадкував деякі риси правової конструкції загальнонародної власності на природні ресурси, що була домінуючою до 1991р.

В умовах системної приватизації та роздержавлення колишньої “загальнонародної” власності, законодавець вирішив на найвищому нормативно-правовому рівні застерегти від тотального поширення такого нормативного підходу на сферу власності на природні

ресурси, узгодити існування в цій галузі публічно-правових засад поруч із приватноправовими, урахувати необхідність виконання комплексом природних ресурсів, розташованих у межах території України, суспільно важливих функцій в економіці та в суспільстві. Адже конституційна модель встановлення права власності Українського народу на природні ресурси виявляється тісно залежною від “особливих географічних, історичних, політичних, економічних, екологічних, демографічних, юридичних, культурних, геополітичних та інших особливостей”[3]. Відтак, вона і нині відіграє роль важливого “системного явища” (С.А. Зінченко[4]).

Зокрема, встановлення на конституційному рівні права власності Українського народу на природні ресурси безпосередньо пов'язане з тим, що важливою, на наш погляд, конституційною цінністю, визначеною на рівні Преамбули Конституції України, є інтереси нинішнього та майбутніх поколінь Українського народу. Забезпечення таких інтересів, а також збереження Українського народу як соціальної цілісності неможливі без природних ресурсів, які на сьогодні становлять не лише матеріальну основу економіки (є важливими складовими національного багатства[5]) та суспільного життя, але є важливою передумовою виживання самого соціуму. Саме тому, наділяючи Український народ правами титульного власника на природні ресурси, Конституція України виходить з того, що саме він як суб'єкт права об'єктивно зацікавлений у збереженні, примноженні, раціональному використанні природних ресурсів, їх належній охороні та захистові.

Варто, у цьому зв'язку наголосити, що, на відміну від комунальної та приватної власності на природні ресурси, право Українського народу на природні ресурси не є абсолютно новим конституційним інститутом, репрезентованим у вітчизняному законодавстві. Він має доволі тривалу історію, зокрема через фіксацію в радянських конституціях загальнонародної власності на природні ресурси[6; 7; 8] (яка в сучасних дослідженнях подекуди іменується “багаторічною фікцією існування “загальнонародної” власності”[9]), хоч, зрозуміло, в сучасних умовах функціонування відносин власності на природні ресурси в Україні даному інститутові надано якісно нового звучання та конституційного значення.

Тому стосовно специфічності конституційного регулювання інституту права власності Українського народу на природні ресурси можна, на наш погляд, з упевненістю приєднатися до думки Г.М. Андреевої, щодо “тришаровості” норм щодо власності, а саме включення до конституційної матерії положень, що дісталися у спадок від радянського минулого (“філософія форм власності”), положень – як реакції на радянське минуле (рівний захист прав різних суб'єктів права власності), а також норм, запозичених із конституційного регулювання ринкових економік (вивищення приватної власності на протигагу публічній власності тощо) [10]. По суті, такий конституційний підхід не є свідченням ані певного конституційного консерватизму, ані еkleктичності в конструюванні специфічної форми власності на певні об'єкти, якою є право власності Українського народу на природні ресурси, тим більше що і досвід багатьох зарубіжних країн, зокрема Східної Європи та колишнього СРСР, демонструє прагнення до збереження істотної питомої ваги публічного елемента у правовому регулюванні відповідного кола суспільних відносин.

Разом з тим, концепція втілення в конституційних нормах положень щодо інституту права власності Українського народу на природні ресурси в цілому вписується також і в сучасні науково-правові уявлення щодо процесу диверсифікації форм власності, поступового відходу від односторонніх уявлень про домінування виключно приватної власності у структурі економіки та природних ресурсів країни, від абсолютизації правомочностей власника на користь уявлень про публічні екологічні інтереси, соціальну функцію права власності як такого[10; 11; 12; 13; 14].

Водночас не можна не погодитися з тим, що насправді конструювання інституту власності Українського народу на природні ресурси є свідченням державного визнання важливості даного правового інституту, “включеності проблематики власності у процес побудови суверенної ефективної державності” (С.М. Скриль[15]). Таке конструювання, поряд із цим, є важливим елементом вибудови такої конституційної концепції регулювання відносин власності, за якої держава демонструє активне та послідовне прагнення до пошуку

та знаходження “універсального співвідношення між публічно-правовими та приватноправовими інтересами”[16], “оптимального балансу між патерналістськими і ліберальними тенденціями у відносинах власності, а в загальному плані – балансу між приватними та публічними інтересами, що є запорукою вибудовування взаємовідповідальних відносин між особистістю і державою”[15].

В сучасній науковій літературі закономірно вказується на зміни сутності та характеру суспільних відносин у цій галузі з виключно публічних на публічно-приватні; поступові трансформації усталених у цивілістиці та в науці екологічного права ідей та доктрин щодо співвідношення та взаємодії конституційного, екологічного, адміністративного, цивільного законодавства у галузі встановлення та реалізації права власності на природні ресурси; потреби у вирішенні нагальних проблем стосовно забезпечення правового балансу публічних та приватних екологічних інтересів у галузі використання права власності Українського народу на природні ресурси у співвідношенні та взаємодії із забезпеченням розмаїття права власності на природні ресурси; потреби у вирішенні актуальних екологічних проблем України з урахуванням плюралізму форм власності на природні ресурси і неможливості домінування якоїсь однієї форми власності на такі ресурси в сучасному суспільстві тощо[3].

Нормативно-правовим осердям та центром правової інституціалізації права власності Українського народу на природні ресурси є, безумовно, Конституція України. Вона, зокрема, вміщує в собі правові норми, що забезпечують установчий, регулятивно-динамічний, регулятивно-статичний та правоохоронний елементи[17] закріплення функціонування даного правового явища в правовій системі України.

Якщо перейти до безпосереднього аналізу конституційної моделі права власності Українського народу на природні ресурси, то слід відразу відзначити “розосереджений” підхід суб’єкта установчої влади (конституцієдавця) до вирішення проблеми конституційно-правової фіксації відправних положень щодо даного правового явища на рівні Основного Закону держави. Відповідні норми не сконцентровані в одному розділі Конституції України, а значною мірою розпорошені по різних її розділах, що мають неоднозначне статусне та функціональне значення.

Втім, домінуючими та ціннісно пріоритетними є все ж, з нашої точки зору, положення, вміщені у статтях 13-14 Конституції України як з огляду на їх установчий, загально регулятивний характер, так і з огляду на їх системну включеність до числа основних засад конституційного ладу України. При цьому під такими засадами конституційного ладу в юридичній літературі розуміють сукупність систематизованих норм Конституції держави, що закріплюють ґрунтовані на демократичних цінностях та ідеалах політичні, економічні, соціальні, ідеологічні основи суспільства та держави[18]; сукупність принципів, що визначають основні риси економічної та політичної систем суспільства, організації держави, взаємовідносин особи, суспільства і держави[19].

Як зауважував у своєму Рішенні у справі про земельні аукціони від 11 листопада 2008 р. Конституційний Суд України, “зважаючи на важливість фундаментальних засад конституційного ладу в Конституції України передбачено систему гарантій щодо забезпечення функціонування інституту права власності, зокрема права власності на землю, яка є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, та об’єктом права власності Українського народу (частина перша статті 13, частина перша статті 14)” [20]. Зазначені правові позиції Конституційного Суду України, з огляду на їх фундаментальність, з повним правом можуть бути поширені на всі природні ресурси як об’єкти права власності Українського народу.

Відтак, усі норми, що присвячені врегулюванню питань права власності Українського народу на природні ресурси, можуть бути з певною часткою умовності згруповані так: 1) ті, що безпосередньо встановлюють елементи відповідного правового інституту (суб’єкти, об’єкти права власності, співвідношення з іншими формами та видами власності); 2) ті, що опосередковано стосуються даного правового інституту (норми щодо суверенітету України та територіальної цілісності її території; норми щодо правової сили актів, якими визначається статус права власності в державі; норми щодо екологічних прав людини і громадянина; норми щодо форм прямої демократії в Україні тощо). Характерно, що перша

група норм розташована саме в межах Розділу I Конституції України, що опосередковано свідчить про роль та місце даного правового інституту в системі основних засад конституційного ладу України. Зокрема, В.Ф. Погорілко відніс до числа основних принципів конституційного ладу України принцип пріоритетності права власності Українського народу на природні ресурси, а відповідну форму власності назвав пріоритетною, тобто надав відповідним конституційним положенням характеру конституційного принципу[21]. При цьому ж погодимося з висновками науковців, що істотне значення має не так кількість відповідних конституційних норм, як рівень їх правової реалізації та придатність для розвитку в поточному природоресурсному законодавстві[19].

Водночас, у плані загальної оцінки відповідних конституційних положень, не можна не відзначити загальний лаконізм конституційного тексту, певну місткість та еластичність конституційних норм, що зумовлює “основу для тлумачення, що забезпечує необхідний широкий правовий захист права власності”[10]. Йдеться як про доктринальне тлумачення відповідних конституційних положень, так і про їх офіційну інтерпретацію, що знаходить вияв в актах Конституційного Суду України, тобто має офіційний характер. Така інтерпретації сприяє “універсалізації конституційного поняття права власності” (Г.М. Андреева) [10].

Разом з тим, таку властивість конституційної матерії як конституційний лаконізм стосовно врегулювання права власності Українського народу на природні ресурси не слід, очевидно, сприймати як прояв недостатньої уваги конституціодавця до врегулювання відповідної проблематики на найвищому нормативно-правовому рівні. Адже якщо приватноправові засади врегулювання відносин власності на природні ресурси на конституційному рівні, зокрема приватної власності на природні ресурси, зумовлюються необхідністю захисту прав людини і громадянина у відповідній сфері суспільних відносин, зокрема і від держави, то у випадку з власністю Українського народу цільове призначення врегулювання таких відносин на конституційному рівні не може не бути суттєво іншим. Зокрема, йдеться про важливість закріплення за народом як основним титульним власником певної матеріальної основи його суверенітету та влади, необхідних для належного здійснення суб’єктом установчої влади належних йому функцій у державі.

У цьому ж контексті закономірним є взаємозв’язок між конституційними категоріями права Українського народу на природні ресурси та територіального верховенства і територіальної цілісності України. Адже останні забезпечують можливість Українському народові здійснювати безпосередньо або через органи державної влади чи місцевого самоврядування правомочності щодо володіння, користування і розпорядження землею та іншими природними ресурсами[22].

Так само слід відзначити тісний правовий зв’язок між правом власності Українського народу на природні ресурси та публічними екологічними інтересами. Остання категорія, хоч і не знайшла безпосереднього закріплення в тексті Конституції України, проте закріплена в ньому побічно (евентуально). Зокрема, інститут права власності Українського народу на природні ресурси покликаний сприяти забезпеченням екологічної безпеки, підтриманням екологічної рівноваги на території України, а також – збереженням генофонду Українського народу, що є відповідно до статті 16 Конституції України обов’язком держави; використання цієї власності Українським народом безпосередньо та від його імені органами державної влади та місцевого самоврядування не повинне завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (статті 41 Конституції України); функціонування цієї власності зобов’язує, тобто має гарантувати реалізацію соціальних функцій власності загалом у суспільстві; функціонування цієї власності, закріпленої за Українським народом, має сприяти забезпечення кожному конституційного права на безпечне для життя і здоров’я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також на вільний доступ до інформації про стан довкілля (стаття 50 Конституції України) [1]. Тож можна погодитися з висновками науковців щодо протиставлення публічного екологічного інтересу приватному, оскільки останній, “будучи, як правило, поєднаним виключно з цілями вилучення доходів з експлуатації природних ресурсів, часто є несумісним з первинними, екологічними функціями, що їх

виконує довкілля”[23]. Водночас роль Конституції України у закріпленні права власності Українського народу на природні ресурси можна інтерпретувати і як своєрідний вияв, результуючу “пошуку оптимального балансу між приватними та публічними інтересами”[15].

Водночас конституційне закріплення титулу власника природних ресурсів за Українським народом не може не зумовлювати обмежений, публічно-приватний підхід до врегулювання відносин власності, зокрема і непублічних її форм, на законодавчому рівні та не свідчити про обмеження ринкових засад у сфері власності на природні ресурси в Україні загалом.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 41, ст. 546.
3. Лекція професора В. Носіка: Вступ до курсу “Земельне право України” // Право України. – 2012. - №7. – С. 90.
4. Зинченко С.А. Государственная собственность в СССР. (Хозяйственно-правовой аспект). Дис. ... докт. юрид. наук – Ростов-на-Дону, 1988. – С. 258-264.
5. Дорогунцов С.І., Хвесик М.А., Горбач Л.М., Пастушенко П.П. Екосередовище і сучасність. Т.1. Природне середовище у сучасному вимірі: Монографія. – К.: Кондор, 2006. – С. 80-124.
6. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность – М., Л.:Изд-во АН СССР, 1948. - С. 313
7. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – С.23; Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. – М.: Изд. МГУ, 1964. – С.
8. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. – М.: Юрид. лит-ра, 1991. – С. 29-34, 59-65.
9. Законодавство: проблеми ефективності / ред. коллег.: В.Б. Авер’янов та ін. – К.: Наукова думка. 1995. – С. 106.
10. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. – М.: НОРМА, 2009. – С. 359.
11. Журавская Е.А. Форма собственности на природные ресурсы: конституционно-правовой аспект // Научный вестник юридического факультета: Сборник научных трудов. – М.: МИЭМП, 2007. – Вып. IV. – С. 323-328
12. Ключкин Б.Д. Многообразие форм собственности на природные объекты // <http://www.lawmix.ru/comm/8176/>
13. Костяшкін І. Соціальна функція права власності на землю в Україні: поняття та істотні ознаки // Право України. – 2012. - №6. – С. 181-188
14. Полтава Е.В. Становление и развитие учения о формах права собственности в науке российского гражданского права (научно-исторический аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2006. – 199 с.
15. Скрыль С.М. Конституционно-правовые проблемы институционализации права собственности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2010. – С. 4.
16. Семчик В., Сидор В. Пріоритет публічно-правових інтересів у земельному законодавстві України // Право України. – 2012. - №7. – С. 57.
17. Задихайло Д.В. Конституційні засади розвитку господарського права // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008. – Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю.С. Шемшученка. – С. 296.
18. Горюнова Т.А. Конституционные основы равной защиты форм собственности в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 7.
19. Сидор В. Земельно-правова основа конституційного ладу України // Право України. – 2011. – №5. – С. 243.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів" (справа про земельні аукціони) від 11 листопада 2008 року N 25-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. - 2009. - № 1, стор. 29.
21. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / відп. ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. – С. 16, 62.
22. Носік В.В. Юридична природа конституційних гарантій територіальноверховенства держави в земельному праві України // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». - Том 22 (61). - №1. - 2009. - С. 192.
23. Солдатенков О.О. Конституционные основы права публичной собственности на природные ресурсы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2008. – С.