

Настіна О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ

SOME ISSUES OF LAND, ENVIRONMENTAL, AND NATURE RESOURCES LEGISLATION CORRELATION IN PUBLIC OWNED NATURAL RESOURCES DETERMINATION

Стаття присвячена дослідженню співвідношення окремих засад правового регулювання права комунальної власності на природні ресурси в земельному, екологічному, природноресурсовому законодавстві. На основі аналізу результатів загально-теоретичних та галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання власності на природні ресурси виявлені наявні проблеми у співвідношенні норм земельного, екологічного, природноресурсного права України щодо визначення правового режиму комунальної власності на природні ресурси та реалізації органами місцевого самоврядування прав власника.

Ключові слова: *власність, право комунальної власності, природні ресурси, співвідношення галузей права, законодавство.*

Стаття посвящена исследованию соотношения отдельных принципов правового регулирования права коммунальной собственности на природные ресурсы в земельном, экологическом, природноресурсовом законодательстве. На основе анализа результатов общетеоретических и отраслевых исследований современного состояния правового регулирования собственности на природные ресурсы обнаружены существующие проблемы в соотношении норм земельного, экологического, природноресурсного права Украины относительно определения правового режима коммунальной собственности на природные ресурсы и реализации органами местного самоуправления прав собственника.

Ключевые слова: *собственность, право коммунальной собственности, природные ресурсы, соотношение отраслей права, законодательство.*

The article is devoted to the study of the correlation of some principles of legal regulation of the public property right to natural resources in land, ecological, natural resources legislation. The current problems in the correlation between the norms of land, ecological and natural resource law of Ukraine regarding the definition of the legal regime of public property right to natural resources and the implementation of the owner's rights by the local self-government bodies were identified on the basis of the analysis of the results of general theoretical and special studies of the current state of natural resources ownership legal regulation.

Key words: *ownership, public property right, natural resources, law branches correlation, legislation.*

Постановка проблеми. Відносини власності на природні ресурси мають особливе, планетарне значення. Держава декларує своє ставлення до цього важливого питання і у 14 Конституції України зазначається, що земля є основним національним багатством та перебуває під особливою охороною держави.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 5 об'єктами правової охорони визнаються: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці нині (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Самі ж природні ресурси України є власністю Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України. Незважаючи на законодавче закріплення принципових позицій щодо власності на природні ресурси, проблема правового змісту права власності на ці об'єкти залишається недослідженою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань права власності на природні

ресурси частково займалися різні науковці, а саме: В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, М.В. Шульга та інші українські вчені, однак питання права комунальної власності на природні ресурси територіальних громад є не до кінця вивченими.

Мета статті – на основі аналізу результатів загально-теоретичних та галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання власності на природні ресурси виявити наявні проблеми у співвідношенні норм земельного, екологічного, природноресурсного права щодо визначення права комунальної власності на природні ресурси.

Виклад основного матеріалу. Конституція містить загальні положення про права комунальної власності на природні ресурси [1, с. 165]. Однак норма ст. 13 Конституції України, за якою 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, є дефінітивною. Разом із тим вважаємо, що положення згаданої статті мають декларативний характер, адже не містить всього переліку природних ресурсів, які створені природою

без втручання людини та на які поширюються норми сучасного права власності, – ліси, об'єкти тваринного і рослинного світу, об'єкти природно-заповідного фонду тощо. Тому співвідношення вказаної норми Конституції України з галузевими законодавчими актами потребує особливої наукової уваги і нормативної кореляції (закріплення) у законах як джерелах права, зокрема комунальної власності на природні об'єкти.

Розглянемо співвідношення визначень та праворегулятивного змісту щодо природних ресурсів у різних галузях права.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» системно врегульовує питання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та визначає загальні засади права власності на них, базуючись на принципі збереження природних ресурсів. Закон не дає визначення поняття «природні ресурси» та разом з тим поділяє їх на два види: природні ресурси загальнодержавного і місцевого значення [2]. Такий поділ визначає можливість належності природних ресурсів до державної та комунальної власності. До природних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; г) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; д) лісові ресурси державного значення; е) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; є) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі; об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення; ж) корисні копалини, за винятком загальнопоширених. До природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. Така позиція визначення об'єктів права комунальної власності на природні ресурси шляхом виключення «усі крім», у спосіб дозволених меж здійснення права власності, не дає вичерпної відповіді на питання визначення переліку об'єктів права комунальної власності на землю та об'єкти природного і ресурсного значення.

Так, у ст. 5 досліджуваного Закону здійснено спробу провести співвідношення меж правового регулювання природоресурсного права із земельним законодавством та декларовано, що Державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці нині (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Зважаючи на це, вважаємо, що норми Закону України «Про охорону навко-

лишнього природного середовища» мають бути приведені у відповідність до норм Земельного кодексу України щодо співвідношення правового регулювання відносин власності на природні ресурси, а саме землю.

Це має суттєве значення задля визначення правового режиму об'єктів права комунальної власності на землю і, своєю чергою, впливає на межі здійснення права комунальної власності на землю та визначення правового статусу територіальної громади у відносинах реалізації права власності на природні об'єкти. Екстраполюючи такі підходи до земельно-правових норм, вважаємо, що землі територіальних громад мають розглядатись як правова категорія, один зі складників природних компонентів навколишнього середовища території громад, що взаємопов'язаний з іншими компонентами певного природного комплексу не лише населеного пункту, але й природних ландшафтів комплексного об'єкта – земель поза межами населеного пункту. Такі наукові пропозиції зумовлюють необхідність перегляду наявних засад урегулювання відносин права комунальної власності на природні ресурси.

Відповідно до ст. 78 ЗК України право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками. Однак суспільні земельні відносини не вичерпуються змістом правомочностей володіння, користування і розпорядження землею. Також під земельними відносинами розуміють відносини щодо використання, відтворення та охорони земель [3, с. 11]. Слід погодитись з такими висновками, адже використання землі, земельних ділянок має супроводжуватись відтворенням і охороною земель та забезпеченою можливістю притягнення до відповідальності землекористувачів за негативними наслідками їхньої діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про тваринний світ України» від імені Українського народу права власника об'єктів тваринного світу, які є природничими ресурсами загальнодержавного значення, здійснюють органи місцевого самоврядування [4]. Певна непослідовність законодавчої логіки виявлена у ст. 6 Закону, де вказано, що об'єкти тваринного світу, які утримуються (зберігаються) підприємствами, установами, організаціями державної або комунальної власності, є об'єктами державної та комунальної власності. Пропонується закріпити відповідне положення в Законі України «Про тваринний світ», визначивши, що в комунальній власності перебувають усі об'єкти тваринного світу, крім тих, які вилучені зі стану природної волі, розведені, набуті іншим, не забороненим способом.

У межах досліджуваного співвідношення необхідно виділити норми ст. 1 Лісового кодексу України, за якими ліс – це тип природних комплексів [5]. Ліси є національним багатством і природним ресурсом. Вказують на те, що інші кодекси і закони регулюють питання охорони та раціонального використання окремих компонентів природних комплексів – земля, надра, вода, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ [6, с. 121]. За нормами ЛК України ліси

можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності. Однак неоднозначним є питання визначення правового режиму лісів у межах населених пунктів, які належать до комунальної власності. Правова дефініція перебування лісів у комунальній власності за «залишковим» принципом не відповідає умовам реалізації правових норм і має бути докорінно змінена засобом визначення переліку лісів комунальної власності з відповідною фіксацією у кадастровій документації.

Новими законодавчими змінами розширено можливості органів місцевого самоврядування щодо віднесення лісосмуг до земель сільськогосподарського призначення і врегулювання їх передачі в оренду територіальною громадою [7]. Громада може створити комунальне підприємство і закріпити лісосмуги у постійному користуванні, що, своєю чергою, дасть змогу зберегти їх від знищення.

Відзначимо наявну проблему невизначеності правового режиму земельних ділянок під пожегозахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, що, своєю чергою, ускладнюється колізіями норм чинних Земельного і Лісового кодексів України в частині віднесення земель під пожегозахисними насадженнями до категорії сільськогосподарського призначення, а самих насаджень, площею не менше 0,1 га, до об'єктів лісового фонду. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування не зобов'язані безпосередньо здійснювати заходи з охорони, відтворення пожегозахисних лісових насаджень. Складність у визначенні правового режиму земель під пожегозахисними смугами проявляється також і в тому, що в Україні не проведено інвентаризацію пожегозахисних лісових насаджень на землях сільськогосподарського призначення, ніхто системно не займається пожегозахисним лісорозведенням, наявні лісосмуги знищуються і стають не придатними для забезпечення захисту земель та ґрунтів від ерозії та деградації [8]. У зв'язку з цим режим комунальної власності на пожегозахисні лісові смуги вирішить проблему ефективного та раціонального використання лісових природних ресурсів.

Відкритою залишається проблема визначення правового режиму комунальної власності на води. Особливий режим права власності Українського народу на природні ресурси передбачає можливість здійснення цього права з використанням різних форм власності. Однак, на відміну від інших поресурсових кодексів і законів, які закріпили державну, комунальну і приватну власність, Водний кодекс України [9] не передбачає таких форми власності і водні об'єкти не можуть бути об'єктами права приватної власності громадян чи юридичних осіб. Так, ЗК України декларує право власності на замкнені природні водойми, що не визначено чинним ВК України, і породжує невідповідність норм, яка має бути усунута шляхом визначення співвідношенням відповідних норм двох кодексів. Саме тому поділяємо твердження, що позаяк майже всі природні ресурси знаходяться на відповідних земельних ділянках, то наслідують їх правовий режим, якщо інше не передбачене нормами чинного законодавства [10].

Висновки і пропозиції. Законодавство щодо права комунальної власності на природні ресурси не є комплексним і системним. Норми законодавчого регулювання інституту права комунальної власності на природні ресурси поміщені у різні нормативно-правові акти, що дає підстави стверджувати таке: 1) правовий режим природних ресурсів територіальних громад тісно пов'язаний з правовим режимом земельної ділянки, на якій вони розташовані; 2) відсутність комплексного нормативно-правового акта, який би системно регулював відносини комунальної власності, є перешкодою до здійснення права комунальної власності на природні ресурси; 3) Земельний кодекс України не виконує своєї кодифікативної функції у питанні регулювання права комунальної власності на земельні ресурси територіальних громад; 4) сучасний стан законодавства дає підстави для можливих зловживань у реалізації права комунальної власності на природні ресурси територіальних громад; 5) територіальна громада не є повноцінним власником усіх природних ресурсів, що розташовані на її території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Каракаш І.І. Правове регулювання аграрно-земельних і природоресурсово-екологічних відносин. *Сборник избраних статей, докладов и рецензий* (1997–2007). Одеса : Фенікс, 2007. 430 с.
2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
3. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Бондар Л.О., Гетьман А.П., Гончаренко В.Г. та ін.; за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 643 с.
4. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 14. Ст. 97.
5. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
6. Балюк Г.І. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. 2009. № 10. 368 с.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні від 10 липня 2018 року № 2498-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.
8. Аналітична записка щодо правового режиму земельних ділянок під пожегозахисними лісовими смугами. *Український лісовий портал*. URL: <https://www.lisportal.pp.ua/project-post/80064/>.
9. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
10. Троцька М.В. Аналіз окремих підстав виникнення права комунальної власності на природні ресурси. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/113-121-2018-3-----16-.pdf>.