

## ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ТА ПРАВА СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ



**В. КОМАРНИЦЬКИЙ**  
*кандидат юридичних наук,  
доцент, ректор  
(Луганський державний університет  
внутрішніх справ  
імені Е. О. Дідоренка)*

**П**ри дослідженні питань права власності та права спеціального користування особлива увага звертається на співвідношення цих правових категорій. При цьому акцент робиться на походженні права користування від права власності [1, 88–89; 2, 86]. Насамперед тому, що право користування (разом із правом володіння та правом розпорядження) є однією з правомочностей повноважень суб'єкта права власності, які формують його зміст.

Маючи зв'язок із правом власності, право користування підпадає під вплив двох груп норм, які регулюють відносини щодо права власності та відносини щодо права користування. Ці дві групи норм з питань виникнення та здійснення права природокористування об'єднуються та формують комплексний інститут права природокористування, у якому й виокремлюють право спеціального природокористування. У багатьох працях при аналізі останнього здебільшого наго-

лошується на його зовнішніх атрибутах (наявності спеціальних дозволів, цільовому характері природокористування, наданні природного ресурсу у відособлене користування тощо) [3, 260–262, 279; 4, 95–97; 5, 123–125], що нашою думкою про повну відокремленість цього права від права власності й не дає змоги зосередити увагу на єдності права власності та права спеціального природокористування. Тож є потреба в проведенні спеціального дослідження з питання співвідношення права власності та права спеціального природокористування.

Насамперед констатуємо, що праву природокористування як одному з правомочностей власника на природні ресурси (разом із правом володіння та користування природним ресурсом) іманентно властивий спеціалізований характер. По-перше, право користування виникає водночас із набуттям відповідними суб'єктами права власності на природні ресурси, тобто після

отримання ними документа, що посвідчує право власності, і його державної реєстрації. Йдеться про спеціальну фіксацію відповідного права конкретних осіб. Інші особи мають утримуватися від дій, котрі порушують права власника чи перешкоджають йому в здійсненні відповідних правомочностей.

По-друге, за сучасною концепцією права власності на природні ресурси це право не є абсолютним, воно не дозволяє власникові робити те, що може обмежити права інших власників і осіб, суспільства в цілому в питаннях природокористування, охорони довкілля. Цю концепцію сприйнято законодавством багатьох країн світу [6, 110–130], не є винятком у цьому й Україна. Екологічне законодавство України за допомогою визначення системи екологічних обов'язків власників природних ресурсів забезпечує врахування екологічних вимог у процесі експлуатації природних ресурсів, що є об'єктом власності певної особи. Дотримання спеціальних умов щодо природокористування з урахуванням особливостей того чи іншого природного ресурсу є ознакою спеціального природокористування.

По-третє, користування природними ресурсами на підставі права власності здійснюють спеціально визначені суб'єкти, а саме: суб'єкти, які за законодавством України можуть набувати та реалізовувати право власності на природні ресурси. При цьому склад цих суб'єктів конкретизується в законодавстві. Наприклад, іноземці й особи без громадянства мають обмежені можливості в набутті такого права. Вони, зокрема, не можуть набувати у власність землі сільськогосподарського призначення та ліси. У певних випадках у законодавстві робиться акцент на статусі осіб, які можуть набу-

вати право власності на ті чи інші природні ресурси. Так, право приватної власності на ліси можуть набувати громадяни та юридичні особи України, котрі ведуть особисте селянське, фермерське та інше господарство (можуть набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 га).

По-четверте, для суб'єктів права власності характерною є така ознака, як володіння певним природним об'єктом. Це право забезпечує юридичну можливість утримувати територію, на якій розташовано природний ресурс, здійснювати господарське панування над привласненими природними ресурсами. Володіння природним ресурсом, поширення права користування на певну територію є однією з ознак права спеціального користування.

По-п'яте, власники природних ресурсів, які реалізують свою правомочність щодо користування природним ресурсом, несуть також юридичну відповідальність за дотримання умов і вимог стосовно здійснення такого природокористування, як і інші постійні та тимчасові користувачі природних ресурсів.

Отже, право природокористування на підставі права власності має всі ознаки, що властиві праву спеціального природокористування. Однак зв'язок між правом власності та правом спеціального природокористування на цьому не переривається. Власник природного ресурсу, маючи таку правомочність, як право ним розпоряджатися, може прийняти рішення про надання його в користування іншим особам. В останніх це право є похідним від права власності іншої особи й виникає на підставі рішень уповноваже-

них органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи на підставі угод між власником природного ресурсу, уповноваженими ним особами й особою, яка бажає взяти природний ресурс у тимчасове користування. Розглядаючи зазначене питання за формами права власності на природні ресурси (державної, комунальної, приватної власності), визначимо певні особливості у його вирішенні.

Так, органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які реалізують повноваження власника на природні ресурси, можуть прийняти рішення про надання природного ресурсу в постійне чи тимчасове користування.

За загальним правилом, право постійного природокористування — це володіння та користування природною ділянкою без заздалегідь установленого терміну. На відміну від власника, постійний природокористувач не має права на власний розсуд розпоряджатися наданою йому природною ділянкою: продати, закласти, подарувати тощо. Без участі власника неможливі жодні юридичні дії, що пов'язані з природними об'єктами державної та комунальної власності, які перебувають у постійному користуванні. Натомість особа, яка набула право постійного користування, несе відповідальність за організацію належного природокористування відповідно до еколого-правових приписів, дотримання його цільового призначення та інших умов, визначених у документах, що фіксують це право відповідного суб'єкта. Такими документами є: державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, у тому числі земельними ділянками лісового (посвідчують право постійного користування лісами) і водного фонду (ст. 126 Земельного кодексу України,

ст. 17 Лісового кодексу України, ст. 85 Водного кодексу України); спеціальний дозвіл (термін його дії обчислюється від дня його реєстрації, якщо в ньому не передбачено іншого) на користування надрами без заздалегідь визначеного строку. Зокрема, без обмеження строку дії надаються дозволи на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення.

Якщо питання про надання природного ресурсу в постійне користування вирішують лише органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які реалізують повноваження власника на природні ресурси, то в тимчасове користування природні ресурси можуть надаватися у випадках, передбачених законодавством, і за рішенням постійного природокористувача. Останньому таке право, зокрема, визначає Лісовий кодекс України, за яким постійні лісокористувачі можуть надавати спеціальний дозвіл на рубки (за винятком рубок головного користування) та роботи, пов'язані та не пов'язані з веденням лісового господарства (ч. 5 ст. 69).

До цього моменту йшлося про природокористування, яке не виходило за межі права державної та комунальної власності. Тобто ресурси можуть надаватися в користування не лише юридичним особам державної чи комунальної власності, а й приватним юридичним особам і фізичним особам, що не призводило до зміни форми власності. Однак державна та комунальна власність є також джерелом походження приватної власності, а отже, виникнення природокористування на підставі права приватної власності на природні ресурси. Здебільшого це пов'язано з набуттям права приватної власності на земельну ділянку.

У Земельному кодексі України (статті 83, 84) урегулювання цього питання ґрунтується на вторинності права приватної власності стосовно державної та комунальної. Так, встановлено, що до земель державної власності, які не можуть передаватися в приватну власність, належать землі атомної енергетики та космічної системи, землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного та трубопровідного транспорту тощо.

Право власності на інші природні ресурси тісно пов'язане з набуттям у приватну власність земельних ділянок, на яких вони розташовані. В узагальненому вигляді цей момент закріплено в Цивільному кодексі України (ст. 373), за яким право власності на земельну ділянку поширюється на поверхневий (грунтовий) шар у межах цієї ділянки, водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, що необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд. Власник земельної ділянки може використовувати на власний розсуд усе, що знаходиться над і під поверхнею цієї ділянки, якщо іншого не встановлено законом та якщо це не порушує прав інших осіб. Із цим положенням Цивільного кодексу України кореспондуються приписи інших законодавчих актів.

Право приватної власності надає можливість його суб'єктам користуватися природними ресурсами на власний розсуд, але відповідно до вимог законодавства і в установленому законом порядку надавати їх у користування іншим особам.

Від права приватної власності, як і від права державної та комунальної власності, походить право тимчасового користування природними ресурса-

ми (на договірній основі чи за спеціальними дозволами). Згідно із законодавством у тимчасове користування можуть передаватися земельні ділянки, водні об'єкти, ділянки надр, ліси державної, комунальної та приватної власності. Розділяють довгострокове та тимчасове природокористування. При цьому їх строки по-різному визначаються стосовно окремих природних ресурсів. Так, у короткострокове користування земельні ділянки надаються на строк до 5 років, а в довгострокове — до 50 років (ст. 93 Земельного кодексу України). Для надр термін короткострокового користування становить не більше 5 років, а довгострокового — до 20 років (ст. 15 Кодексу України про надра). Водне законодавство передбачає надання водних ресурсів у короткострокове користування на строк до 3 років, а у довгострокове — від 3 до 25 років (ст. 50 Водного кодексу України). Відповідно до Закону України «Про мисливське господарство та полювання» строк тимчасового користування мисливськими угіддями має становити не менше 15 років (ч. 2 ст. 22). Саме ж полювання має сезонний характер і здійснюється в періоди, безпосередньо визначені в цьому Законі (ст. 19).

Законодавство може передбачати особливості у визначенні підстав надання природних ресурсів у тимчасове користування. Так, земельне законодавство допускає надання земельних ділянок у тимчасове користування лише за договором оренди. Умови ведення мисливського господарства закріплюються в договорі, який укладається між місцевими органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі мисливського господарства й полювання та користувачами мисливських угідь. Надра надаються в тимчасове користування

на підставі спеціальних дозволів. Строк тимчасового спеціального використання диких тварин визначається в дозволі на таке користування чи в іншому документі, що надає таке право.

Узагальнюючи всі аспекти питання про співвідношення права власності на природні ресурси та права спеціального природокористування, можна зазначити таке.

1. Право користування — це одна з правомочностей власника, що за всіма ознаками має спеціальний характер (є індивідуальним, відособленим, природні ресурси використовуються за цільовим призначенням, здійснюється відповідно до правового режиму користування, установленого для цього виду природокористування, тощо).

2. Спеціальний характер користування природними ресурсами зберігається при наданні їх власниками в постійне чи тимчасове користування іншим особам. Це здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, договорів про надання природних ресурсів у тимчасове користування, дозволів власників природних ресурсів, уповноважених ними осіб, постійних природокористувачів на спеціальне використання природних ресурсів. Право постійного користування за своїм статусом наближається до права власності, проте має певні обмеження. Без участі власника неможливі жодні юридичні дії, пов'язані з природними об'єктами державної та комунальної власності, що перебувають у постійному користуванні.

3. Спеціальний режим правомочностей власника щодо користування належними йому природними об'єктами поширюється й на природокористувачів, які набули право користування природним ресурсом або його частиною за рішенням власників природ-

них об'єктів, уповноважених ними осіб чи за договором між власником і природокористувачем. Так, наприклад, користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, як і їх власники, мають право без спеціальних дозволів використовувати рослинні ресурси в межах відповідних земельних ділянок, за винятком дикорослих суданних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, і природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України (ст. 10 Закону України «Про рослинний світ»).

4. Режимний характер природокористування зумовлений його цільовим характером, спеціальними еколого-правовими вимогами, правилами щодо здійснення відповідного виду природокористування на підставі права власності та на підставі рішень, дозволів власників природних ресурсів (уповноважених ними осіб), зумовлює у певних випадках спеціальну правосуб'єктність осіб (відповідність професійним та іншим вимогам), яким природні об'єкти можуть надаватися у власність чи у постійне та тимчасове користування.

Проведений аналіз дає змогу критично оцінити певні положення законодавства, що регламентують відносини права власності та пов'язаного з ним права спеціального природокористування.

Існує певна невідповідність між задекларованим правом приватної власності на окремі природні ресурси та визначенням у земельному законодавстві засад використання земель лісового та водного фонду. Останні встановлюються виходячи з пріоритету державної й комунальної власності на ліси та водні об'єкти, нівелюючи цим значення приватної власності. Це

чітко простежується, зокрема, у ст. 57 «Використання земель лісового фонду» Земельного кодексу України, в якій наголошується на повноваженнях органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо надання в користування земельних ділянок лісового фонду і не йдеться про відповідні повноваження приватних власників лісів. Незважаючи на те, що питання стосовно суб'єктів приватної власності на ліси врегульовано в Лісовому кодексі України, проте відсутність його узгодженого врегулювання земельним і лісовим законодавством ускладнює як сприйняття відповідних положень, так і їх тлумачення.

Перебування природних об'єктів у власності, постійному чи тимчасовому користуванні окремих фізичних і юридичних осіб породжує проблему узгодження загальних інтересів суспільства та населення стосовно вільного доступу до природних ресурсів з інтересами окремих осіб, які з різних підстав отримали право на індивідуальне, відособлене користування природними ресурсами. У законодавстві робиться спроба забезпечити таку узгодженість шляхом установлення різних обмежень щодо набуття в приватну власність тих чи інших природних територій або покладання на власника зобов'язань дотримуватися тих чи інших умов користування об'єктами власності. Так, Земельний кодекс України (ст. 83) забороняє надавати в приватну власність землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження й утилізації відходів тощо).

Натомість не чітко сформульовано вимоги стосовно надання у відособлене довгострокове чи короткострокове користування земель, що можуть

використовуватися як об'єкти загального користування для задоволення рекреаційних та інших потреб населення. Відповідне положення Земельного кодексу України (ч. 4 ст. 59), наприклад, допускає надання громадянам і юридичним особам на правах оренди земельних ділянок прибережних захисних смуг для рекреаційних цілей. Це є підставою для отримання відповідних ділянок в оренду особами, які поряд мають індивідуальний житловий будинок. Унаслідок цього останні розширюють територію для задоволення власних потреб за рахунок відповідного зменшення території, що перебуває в загальному користуванні. Для запобігання цьому доцільно в законодавстві встановити чіткі вимоги щодо надання земель загального користування в оренду з урахуванням пріоритету загальних інтересів щодо вільного доступу до природних ресурсів. Наприклад, варто встановити заборону на надання в оренду земель державної та комунальної власності, що є традиційними місцями відпочинку населення [7, 99–100].

Набуття права на природні ресурси вимагає від власників такої поведінки, яка б узгоджувалася з вимогами раціонального використання природних ресурсів, їх відновлення й охорони. У багатьох випадках для дотримання цих вимог власникам чи уповноваженим ними особам необхідно не лише знати їх, а й мати практичний досвід, здатність фінансово, матеріально-технічно забезпечувати здійснення відповідних заходів. Цю обставину враховано в законодавстві, яке стосовно окремих суб'єктів права власності, права користування встановлює спеціальні вимоги щодо їх правосуб'єктності. Проте необхідно зазначити, що законодавство вирішує це питання без урахування нових моментів в організації природо-

користування, появи нових суб'єктів права власності на природні ресурси. На це, зокрема, звертається увага в юридичній літературі під час аналізу певних аспектів набуття природних ресурсів у приватну власність. Наприклад, наголошується на необхідності визначення в законодавстві ключових умов щодо права набуття у власність громадянами та юридичними особами земельних ділянок деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення. Йдеться про наявність у відповідних суб'єктів необхідної освіти, досвіду роботи в лісовому господарстві чи можливості залучення до здійснення робіт фахівців, а також змоги організації належного матеріально-технічного забезпечення заходів із заліснення тощо [8, 88–89].

Також необхідно посилити вимоги до осіб, які бажають набути право власності на диких тварин. Оскільки Закон України «Про тваринний світ» закріплює підстави припинення права власності (ст. 8), то адекватними їм він має визначити й умови, за яких фізичні та юридичні особи можуть отримати у власність диких тварин. Наприклад, така особа повинна мати можливість створити умови для утримання тварин, що відповідатимуть їх біологічним, видовим та індивідуальним особливостям (зокрема, щодо задоволення їх природної потреби в їжі,

сні, рухах, контактах із собі подібними тощо), а також не завдавати шкоди життю та здоров'ю оточуючих тощо.

Таким чином, користування природними ресурсами на підставі права власності чи за рішенням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на підставі договорів з власниками чи уповноваженими ними особами або ж за наданими ними дозволами здійснюється на єдиних еколого-правових засадах та має відповідати вимогам законодавства стосовно набуття права на користування й умов його здійснення. Це законодавство потребує вдосконалення в питанні забезпечення більш збалансованого узгодження загальних інтересів суспільства та населення щодо вільного доступу до природних ресурсів з інтересами певних осіб, які з різних підстав отримали право на індивідуальне, відособлене користування природними ресурсами. Існує потреба у посиленні законодавчих вимог (наявність спеціальної освіти, досвіду, кваліфікації чи відповідності певним матеріальним та іншим характеристикам) до фізичних і юридичних осіб, які бажають користуватися природними ресурсами на підставі права власності, і вдосконаленні інших аспектів правового регулювання відносин, що пов'язані з правом власності та правом природокористування.

#### **ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ**

1. *Екологічне право України*. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — 2-ге вид. — К., 2008.
2. *Екологічне право України* : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. В. К. Попова та А. Г. Гетьмана. — Х., 2001.
3. *Боголюбов С. А.* Экологическое право : учеб. для вузов. — М., 1999. — С. 260–262, 279.
4. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право : учеб. — [3-е изд., доп.]. — М., 2006.
5. *Екологічне право України* : підруч. / за ред. професорів А. П. Гетьмана і М. В. Шульги. — Х., 2005.
6. *Мальшева Н. Р.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. — К., 1996.
7. *Тагієв Садіг Рза огли.* Обов'язки фізичних осіб в галузі охорони довкілля : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — К., 2009.
8. *Шершун С. М.* Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. — К., 2005.