

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

СМОЛЯРЧУК Р. Ф.,
аспірант кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 349.6:349.412

ПРИРОДА ПРАВА ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА ЛІСИ

У статті проаналізовано сутність права власності українського народу на землю і ліси. Здійснено класифікацію підходів науковців до розуміння права власності українського народу на землю. Запропоновано викладення ст. 13 Конституції України в новій редакції.

Ключові слова: право власності українського народу на землю, право власності українського народу на ліси, Конституція України, лісовий фонд України.

В статье проанализирована сущность права собственности украинского народа на землю и леса. Осуществлена классификация подходов ученых к пониманию права собственности украинского народа на землю. Предложено изложение ст. 13 Конституции Украины в новой редакции.

Ключевые слова: право собственности украинского народа на землю, право собственности украинского народа на леса, Конституция Украины, лесной фонд Украины.

In the article author analyzes the nature of Ukrainian people ownership of land and forests. The classification of scientific approaches to understanding the Ukrainian people's right to land ownership was carried out. The article 13 of the Constitution of Ukraine as amended was proposed.

Key words: Ukrainian people's right to land ownership, Ukrainian people's right to ownership of forests, the Constitution of Ukraine, Ukraine forest fund.

Вступ. Ліси України є її національним багатством і невід'ємною складовою частиною природного довкілля. За своїм призначенням і розташуванням ліси виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі та інші функції і забезпечують потреби суспільства в лісових ресурсах. Водночас ліси, згідно з ч. 1 ст. 13 Конституції України [1], поряд з іншими природними ресурсами, визнано об'єктами права власності українського народу.

Проблема визначення змісту права власності українського народу на природні ресурси є однією з найбільш спірних і актуальних у вітчизняній літературі, починаючи з проголошення незалежності та проведення економічних реформ. Основна частина праць цієї проблематики присвячена дослідженню права власності українського народу на землю, що є цілком логічним, оскільки земля, будучи одночасно природним ресурсом, що перебуває під особливою охороною держави, поряд з іншими виконуваними функціями відіграє також роль територіального базису для інших природних ресурсів. Тому право власності українського народу на ліси нерозривно пов'язане з правом власності українського народу на землю в межах території України і, на нашу думку, є похідним від нього, хоча й має певні особливості, пов'язані з правовим режимом лісів.

Постановка завдання. Дослідженням права власності українського народу на землю займалися такі вчені, як В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, А.П. Гетьман, В.Я. Карабань, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, П.Ф. Кулинич, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік (згаданий проблематиці присвятив дисертаційне дослідження), М.В. Шульга тощо. Вивченню права власності українського народу на природні ресурси присвячені роботи таких науковців, як І.М. Перчеклій та В.В. Шеховцова. Однак питання природи права власності українського народу на ліси випало з поля



зору дослідників, лише в праці Г.І. Балюк було здійснено перші спроби висвітлення її особливостей, що й зумовило мету написання статті.

Результати дослідження. Слід відразу зазначити, що конституційне положення про загальнонародну власність на природні ресурси не було чимось новим у законотворчій діяльності для України.

Починаючи з приходу більшовиків до влади, до розпаду СРСР вся земля, її надра, ліси і води перебували виключно у державній власності. Так, п. 1 Селянського наказу про землю, який є невід'ємною частиною Декрету про землю від 27 жовтня 1917 р. [2], містив положення, за якими одночасно з відміною права приватної власності на землю, націоналізацією всіх земель, останні було проголошено всенародним надбанням. Згідно зі ст. 2 Декрету про ліси від 27 травня 1918 р. [3], всі ліси було також проголошено всенародним надбанням.

Конституція УСРР від 14 травня 1919 р. [4] не містила норми-декларації про власність держави на природні ресурси, проте в п. а) ст. 3, поряд з іншими заходами УСРР у здійсненні своєї основної задачі (перехід від буржуазного ладу до соціалізму) визначала відміну приватної власності на землю та інші засоби виробництва. Згодом, Конституція УСРР від 15 травня 1929 р. [5] у ст. 4 всю землю, надра, ліси і води проголосила соціалістичною державною власністю. Аналогічно, в ст. 6 Конституції УРСР від 30 січня 1937 р. [6] землю, її надра, води, ліси було визнано державною власністю, тобто всенародним добром. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. [7], що діяла до новопринятої, в ч. 1 ст. 11 проголошувала державну власність спільним надбанням радянського народу і, одночасно, основною формою соціалістичної власності, а в ч. 2 встановлювала, що у виключній власності держави є: земля, її надра, води, ліси. Конституції радянської України визначали землю, її надра, води і ліси всенародним добром, спільним надбанням радянського народу, а не розглядали народ як окремого суб'єкта власності на зазначені природні ресурси і заперечували можливість існування інших форм власності на ці ресурси, окрім державної.

У процесі проведення земельної реформи, за якої було скасовано монопольну державну власність на землю, прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України у ч. 1 ст. 13 встановила, 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. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Майже аналогічну норму, в якій вперше зазначені природні ресурси, було проголошено власністю народу України містила ч. 3 Розділу VI «Економічна самостійність» Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. (далі – Декларації) [8].

У правовій доктрині погляди науковців на розуміння сутності закріпленого в ст. 13 Конституції права власності українського народу на землю розрізняються, дискусії тривають. Ми вважаємо, що позиції вчених можна виокремити в кілька груп.

Перша група дослідників ототожнює власність українського народу з державною і вважає, що народ і держава, як суб'єкти права власності, не можуть протиставлятися (М.В. Шульга). Друга група дотримується думки, за якою право українського народу є загальним поняттям стосовно публічно-правових різновидів права власності – права власності держави та територіальних громад (Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко). Іншої думки третя група вчених, яка вважає народ України самостійним суб'єктом права власності, відокремленим від держави (В.І. Андрейцев, О.А. Вівчаренко, В.В. Костицький). До четвертої групи належать дослідники, які вважають ст. 13 Конституції нормативною декларацією. Вони не пов'язують власність українського народу в класичному розумінні власності як права на річ (майно), яке здійснюється відповідно до закону за своєю волею, незалежно від інших осіб та включає правомочності володіння, користування та розпорядження, а характеризують власність як надбання народу (І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич). І, врешті, п'ята група вважає, що право власності українського народу має виключно публічно-правовий зміст, що виключає участь народу в цивільно-правових відносинах та зумовлює можливість суміщення цього права з цивільними правами інших осіб на зазначені об'єкти (В.Я. Карабань). Крім того, пропонують концепцію «дворівневої власності на землю» (В.В. Носік), за якою право власності держави, юридичних осіб та громадян (право нижчого рівня) є похідними від права власності українського народу (права вищого рівня) [9, с. 219–221].

На нашу думку, погляди вчених останньої групи є найбільш прийнятними. Водночас, автор розділяє точку зору про недоречність застосування терміну «власність», оскільки право власності українського народу не має цивільно-правового змісту і є первинним стосовно інших форм власності.

Як зазначалось вище, конституційне положення ст. 13 про власність українського народу на землю й інші природні ресурси є послідовною трансформацією і втіленням на рівні Основного Закону України відповідного положення, яке містилось в ч. 3 Розділу VI Декларації. Водночас вказана норма Декларації на час її прийняття розглядала землю, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси як гарантію економічної самостійності, матеріальну основу суверенітету республіки,



і встановлювала, що такі ресурси повинні використовуватись із метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян. Зазначене положення контекстуально слід тлумачити як вираження волі народу України, спрямоване на забезпечення верховенства влади республіки в її межах. У подальшому Закон УРСР «Про економічну самостійність УРСР» від 03 серпня 1990 р. [10] у ст. 4 також розглядав право власності народу на національне багатство, зокрема на землю та природні ресурси, в якості основи економічної самостійності Української РСР.

Україна – це республіка, в якій, згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. І тому, нашу думку, український народ, як єдине джерело влади, є, так би мовити, первісним публічно-правовим суб'єктом права власності на землю й інші природні ресурси на вищому рівні, і, відповідно, земля в межах її території має використовуватись відповідно до його волі.

Такий вищий рівень права власності народу на землю і природні ресурси обмежує абсолютне право власників земельних ділянок вільно володіти, користуватися і розпоряджатися їхніми земельними ділянками незалежно від волі інших осіб. Зокрема, право власності на земельну ділянку може бути припинено у випадку її відчуження на користь держави або територіальної громади з мотивів суспільної необхідності в порядку та за підстав, визначених законом. Публічні інтереси також вимагають дотримання екологічних вимог, зумовлюють встановлення різних обмежень на землю та користування природними ресурсами. Згідно з ч. 3 ст. 23 Лісового кодексу України [11], права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду, які матимуть право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою (лісовий сервітут).

На відміну від конституцій радянського періоду, Конституція України власником землі та інших природних ресурсів визнає народ, а не державу, що не виключає можливість існування приватної, комунальної та державної форм власності на земельні ділянки та свідчить про пріоритет громадянського суспільства над державою, його первинність стосовно останньої, і про соціальну спрямованість держави. Отже, ст. 13 Основного Закону розвиває положення ст. 1, відповідно до якої Україну проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою.

Право власності українського народу на землю, у свою чергу, має значення в міжнародних публічно-правових відносинах (делімітація і демаркація кордонів, укладання двосторонніх договорів щодо територіальних питань, врегулювання суперечок в міжнародному суді щодо розмежування кордонів). Реалізація народом України повноважень з розпорядження землею в межах її території передбачена, зокрема в п. 2 ч. 3 ст. 3; ч. 1 ст. 18 Закону України «Про всеукраїнський референдум» [12], згідно з якими питання про зміну території України вирішується на Всеукраїнському референдумі про зміну території України (ратифікаційний референдум) шляхом прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

Варто зазначити, що земельні ділянки, набуті згідно зі ст. 85 Земельного кодексу України [13] іноземними державами для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, порівнянних до них, організацій, не припиняють право власності на них українського народу, оскільки такі ділянки надаються в межах території України. Водночас не завжди український народ є одночасним власником земель державної форми власності. Зокрема, правило про власність українського народу на землю не поширюється на земельні ділянки державної власності України за межами її території. Як приклад, можна навести надану у власність України ділянку автомобільної дороги «Одеса – Рені» в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельну ділянку, по якій вона проходить, яку було передано згідно з Додатковим протоколом до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон, який було ратифіковано Законом України № 1633-III від 06 квітня 2000 року [14]. Так, відповідно до п. 1.2. цього Протоколу, передана ділянка є власністю України на території Республіки Молдова.

Серед переліку природних ресурсів, які ст. 13 Конституції оголосила об'єктами права власності українського народу, окремо не згадуються ліси, а також об'єкти тваринного і рослинного світу, проте згадується атмосферне повітря, яке, за своєю природою, не може бути об'єктом права власності і в законодавстві згадується лише в якості об'єкта охорони або використання. На думку В.В. Шевцова, становище, відповідно до якого тваринний світ не знайшов свого окремого закріплення як об'єкт права власності українського народу, не сприяє підвищенню правового статусу тваринного світу, адже законодавець словами «інші природні ресурси», по суті, закріпив його вторинний, похідний від інших природних об'єктів статус [15, с. 33]. Варто погодитись, що подібне «маскування» окремого природного ресурсу як об'єкту права власності українського народу у вказаному переліку свідчить про деяку його другорядність для законодавця, однак відсутність згадування лісів викликає в нас ще більший подив.



Щодо об'єктів права власності Українського народу загалом, то такими ст. 13 Основного Закону, поряд із землею, визначено інші природні ресурси в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Однак ст. 13 Конституції не вказує, що народ України є винятковим власником перелічених природних ресурсів, що передбачає існування інших форм власності. Розвиваючи це положення, норми галузевого законодавства або встановлюють виключну власність українського народу на визначені природні ресурси (ч. 1 ст. 6 Водного кодексу України [16]; ч. 1 ст. 4 Кодексу України про надра [17]), або ж передбачають існування трьох форм власності – приватної, комунальної та державної (ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України; ч. 3 ст. 7 Лісового кодексу України; ч. 5 ст. 5 Закону України «Про тваринний світ» [18]). На нашу думку, такі природні ресурси, як земля та ліси, є об'єктами права власності українського народу в розумінні їх як інтегрованого об'єкту, що може обмежуватись виключно державними кордонами, на відміну від індивідуально визначених земельних ділянок, лісових ділянок, земельних лісових ділянок (диференційовані об'єкти), що мають визначені межі, обліковуються в державному земельному і лісовому кадастрі і, відповідно, можуть перебувати у приватній, комунальній чи державній власності. Тому український народ є власником усіх земель і лісів у межах України, а приватна, комунальна і державна форми власності є похідними від права власності українського народу. Цілком слушною є думка Г.І. Балюк, яка при визначенні меж території, на яку поширюється право власності українського народу на ліси, звертається до положень ст. 1 та 3 Закону України «Про державний кордон України» [19, с. 25–26].

Враховуючи наведені вище міркування, на нашу думку, доречнішим було б викладення положення ст. 13 Конституції України у такий спосіб: «Земля, її надра, ліси, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони належать українському народу.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, діючи від імені українського народу в межах, визначених цією Конституцією та законами України, забезпечують охорону та раціональне використання, здійснюють розпорядження належними народом природними ресурсами.

Кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами, що належать народу відповідно до закону».

Інші нормативно-правові акти варто узгодити з цим положенням з огляду на те, що норми про право виключної власності українського народу на деякі природні ресурси, як і норми про різноманітність форм власності на інші, варто визнати такими, що згаданому положенню аж ніяк не суперечать.

Згідно із ч. 1 ст. 7 Лісового кодексу України, ліси, які знаходяться в межах території України, визнаються об'єктами права власності українського народу. Проте ч. 4 ст. 7 Лісового кодексу України не зазначає окремо український народ у переліку суб'єктів права власності на ліси. У Земельному кодексі України український народ взагалі не згадується як суб'єкт права власності. Визначення українського народу міститься в Преамбулі до Конституції, згідно з якою таким визнано громадян України всіх національностей. Право користування природними ресурсами власності народу закріплено в ч. 2 ст. 13 Конституції України, за якою кожен громадянин має право користуватися об'єктами права власності народу відповідно до закону. У контексті реалізації прав громадян на природокористування, право власності українського народу втілюється в нормативному закріпленні безоплатності загального природокористування і рівній можливості здійснення спеціального використання природних ресурсів. Право загального використання лісових ресурсів Лісовий кодекс України визначає як право громадян у лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника – в лісах приватної власності, вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами України.

Як зазначає Г.І. Балюк, норм, присвячених безпосередній реалізації українським народом права власності на ліси, в чинній редакції Лісового кодексу немає, що дало підстави їй вважати, що ці питання вирішуються відповідно до загальних норм законодавства щодо референдумів та інших форм безпосередньої демократії, вказавши, що Лісовий кодекс України (в ч. 2 ст. 7 – авт.) передбачає, що від імені українського народу права власника на ліси також здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України [19, с. 25]. У такому контексті невирішеним залишається питання, про які саме органи державної влади і місцевого самоврядування йдеться в ч. 2 ст. 7 Лісового кодексу України, що діють від імені народу: органи в Україні загалом, які діють відповідно до законодавства, чи лише ті з них, які безпосередньо сформовані народом (органи представницької демократії). Враховуючи норму ч. 2 ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ є єдиним джерелом влади, вважаємо, що в ч. 2 ст. 7 Лісового кодексу України йдеться про всі органи державної влади і органи місцевого самоврядування, які, діючи в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють права власника на ліси від імені українського народу.

Висновки. Отже, право власності українського народу на землю і природні ресурси має виключно публічно-правовий зміст. Як і деякі інші статті розділу I Конституції України, це положення



має декларативний характер і ще раз підтверджує суверенітет народу. Державна, комунальна і приватна форми власності є похідними від права власності українського народу, вони співіснують і не суперечать одна одній.

Право власності українського народу на ліси забезпечується доступністю вільного загального використання лісових ресурсів у лісах державної і комунальної власності, і за згодою власника – в лісах приватної власності, дозвільним порядком спеціального використання лісових ресурсів, а також встановленням різного роду обмежень для власників лісів і лісокористувачів на користь публічних інтересів народу України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Декрет о земле : Декрет II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов от 26 (27) октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3.
3. О лесах : Декрет ВЦИК от 27.05.1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 42. – Ст. 522.
4. Конституция УССР : Утв. ВУЦИК 14.03.1919 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 19. – Ст. 204.
5. Конституція (Основний Закон) УСРР : Затв. пост. XI Всеукр. з'їзду Рад роб., сел. і черв. деп. від 15.05.1929 р. // Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1929. – № 14. – Ст. 100.
6. Конституція (Основний Закон) УРСР : Затв. пост. надзв. XIV Укр. з'їзду Рад від 30.01.1937 р. // Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду УРСР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.
7. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Прийн. позачерговою 7-ю сесією ВР УРСР дев'ятого скликання 20.04.1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.
8. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
9. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – 5-те видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта, 2013. – 544 с.
10. Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 03.08.1990 р. № 142-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
11. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3853-ХІІ (в редакції від 08.02.2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.
12. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45. – Ст. 634.
13. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
14. Додатковий протокол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації // Додатковий протокол ратиф. Законом України від 06.04.2000 р. № 1633-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_047.
15. Шеховцов В.В. Право приватної власності на об'єкти тваринного світу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.В. Шеховцов ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 207 с.
16. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
17. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
18. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
19. Балюк Г.І. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Т.Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г.І. Балюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.

