

Костицький В.В., д.ю.н., проф.,
Член-кореспондент АПрНУ,
Директор Юридичного інституту
НАУ

ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТУ ПОВІТРЯНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Право – це соціальне явище, надбання духовної культури людства, тому право не може бути позбавлене творчої основи, за допомогою якої розбудовуються нові соціально-економічні відносини. Український досвід, Конституція України 1996 року, проект якої створювався авторами як модель для розбудови Української держави, формування системи права, громадянського суспільства та нової вільної людини, - найкращий аргумент на користь такого твердження.

Система права, його поділ на галузі, інститути є проявом цілісності права як феномену і суспільного регулятора, умовою його життя, правотворення, реалізації права. нтична приказка трактувала право як мистецтво добра і справедливості. Конституція України, очевидно, розвиваючи це положення у статті 3, встановила, що особа, її свобода визначають зміст і напрями діяльності держави, перетворивши право із дарованої можливості у систему договірних норм рівних суб'єктів – особи і держави.

Право кожної держави як система, що включає такі структурні одиниці, як галузі права, перебуває у постійній динаміці. Поряд із традиційними галузями права, зокрема, такими як конституційне, цивільне, кримінальне, адміністративне, фінансове, трудове, цивільно-процесуальне, кримінально-процесуальне та інші формуються і утверджуються інші галузі права. Сьогодні загально визнаним є виокремлення комплексної галузі права, як екологічне право, продовжуються дискусії щодо подальшого розвитку господарського права як самостійної галузі права.

Галузь права об'єднує відносно самостійну сукупність норм права, які регулюють певні сфери суспільних відносин. Великі галузі права можуть об'єднувати як інститути права, так і більші угруповання – підгалузі права, тобто сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини одного роду (банківське, бюджетне право у складі галузі фінансового права). Інститут права – це об'єктивно обособлена всередині однієї або кількох галузей права сукупність взаємозв'язаних норм, які регулюють невелику групу суспільних відносин одного виду або сторони суспільних відносин¹.

¹Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. Под ред. Проф. М.Н. Марченко. – М.: Издательство „Зерцало”, 1998.-с.233; Теорія держави і права. Навчальний посібник. За загальною редакцією В.В.Копейчикова і С.Л.Лисенкові.- К.: Юрінком Інтер, 2002.- с.200

Інститути права у даному контексті можуть бути або галузеві або міжгалузеві.

І, нарешті, найменшою структурною складовою у системі права є правова норма – конкретне правило поведінки, установлене або санкціоноване і забезпечуване державою. Норму права можна порівнювати з молекулою речовини. Молекула – це найменша складова речовини, яка зберігає властивості цієї речовини. Молекула води є водою, а два атоми водню або атом кисню мають інші у порівнянні з водою властивості. Норма права – це найменша частинка права, яка зберігає властивості і особливості права. Тому зведення норми права до простого правила поведінки дещо неповно. Однак це тема окремої розмови.

З нормативного погляду екологічне право – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини на основі спільного предмета правового регулювання, яким є відносини в галузі охорони, використання, відтворення всіх природних ресурсів, екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища в цілому, цінних природних об'єктів і комплексів, екосистем та ландшафтів, клімату, життя і здоров'я людей від негативного впливу забрудненого довкілля².

Особливістю екологічного права як комплексної галузі є те, що воно включає земельне, водне, лісове, гірниче, фауністичне, флористичне, повітряне (не оправдано зараз говорять про атмосфероохоронне право, але про це скажемо дещо пізніше), заповідне законодавство, які або вже сформувалися в окремі галузі права (земельне, водне, лісове, гірниче) і разом становлять природоресурсове право, або ж існують як галузі законодавства, процес формування яких у галузі права триває, а також право екологічної безпеки.

Екологічне право, як комплексна субгалузь права, об'єднує галузі права, кожна з яких містить як норми, що регулюють відносини з охорони і використання конкретного природного ресурсу, так і норми права, спрямовані на охорону довкілля в цілому. Так, норми земельного права, що врегульовують порядок вибору земельної ділянки, фактично є нормами ширшої дії, впливаючи на характер усього довкілля. Поряд із цим, екологічне право містить блок законодавства, яке регулює відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища загалом. Це, скажімо, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 р. №303, яка встановлює порядок стягнення платежів (зборів) за забруднення навколишнього природного середовища.

Екологічне право, включаючи “екологізовані” норми інших галузей права, взаємопов'язане з іншими галузями права і може реалізовуватися тільки у

² Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1995. – С. 5.

взаємодії з ними. Так, порядок фінансування природоохоронних заходів, кредитні та податкові пільги для підприємств, установ і організацій є предметом правового регулювання як екологічного, так і фінансового права. Питання стимулювання природоохоронної діяльності підприємств і організацій входять як у сферу екологічного, так і господарського й сільськогосподарського права. Правове регулювання інституту власності на природні ресурси займає однаково вагоме місце як у системі цивільного права, так і екологічного. Санкції ж за екологічні правопорушення містяться в адміністративному та кримінальному законодавствах.

Екологічне право як комплексна субгалузь, таким чином, складається з галузей права, які регулюють відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, визначають шляхи і засоби вирішення природоохоронних проблем та відображають екологічну політику держави. Це комплексна галузь права, яка об'єднує правові норми, що регулюють різноманітні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища. Воно існує і реалізується у тісному взаємозв'язку з іншими галузями права.

Нині в Україні поки що не розроблена концепція теоретичних засад розвитку окремих галузей права. Це стосується і екологічного права. Автор ще у 1992 р. висунув свій варіант такої концепції і назвав її концепцією „екологічного дерева”. Вона містить наблизений перелік необхідних правових актів у галузі охорони навколишнього природного середовища, черговість їх ухвалення, відображає взаємодію та загальні принципи їх підготовки, становлення системи екологічного права³.

Як сукупність правових норм система права не співпадає із системою законодавства. Так, екологічне право на відміну від екологічного законодавства як системи нормативно-правових актів, що регулюють еколого-правові відносини, включає різні еколого-правові норми, у тому числі норми права, що містяться в актах екологічного законодавства, а також і норми права, що входять до складу нормативно-правових актів як джерел інших галузей законодавства.

Загально визнано, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, на які спрямовує свій регулюючий вплив право. Проте, не завжди правовим регулюванням охоплюється поведінка суб'єкта права, а право може встановлювати принципи, цілі, у зв'язку з чим ми і виділяємо у праві норми-цілі і норми-принципи. Тому більш вірно буде говорити про те, що предметом правового регулювання є найбільш важливі та суспільно-значимі відносини, які потребують визначення у якості загальних норм, певних правил.

³Див.: *Костицький В.В.* Проблеми розвитку екологічного права України / Зб. тез: Екологічний менеджмент в Україні: порівняльний аналіз українського та західноєвропейського підходів. – 21-31 травня 1991р. – Женева. – 1991. – С.161; Його ж: Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації // *Право України.* – 1998. – №1. – С.67-72.

Метод правового регулювання – це система притаманних для тієї чи іншої галузі права юридично значимих засобів та інструментів, за допомогою яких здійснюється вплив на поведінку суб'єктів права, приводиться в дію правова норма. Метод правового регулювання має свою структуру: встановлення меж регульованих відносин, ухвалення відповідних нормативно-правових актів, що регулюють поведінку суб'єктів права, наділення учасників суспільних відносин правоздатністю та дієздатністю, визначення меж відповідальності за порушення цих установлень⁴. Для конкретних галузей права притаманні окрім загального методу правового регулювання і спеціальні методи правового регулювання: імперативний метод (метод владних приписів, що містять в основному норми-заборони), який використовується в основному в адміністративному та кримінальному праві. В системі екологічного права імперативний метод використовується для встановлення певних заборон, лімітів використання та лімітів забруднення довкілля, режиму природно-заповідних об'єктів і т.п.; диспозитивний метод (можливість суб'єктів вибирати варіанти поведінки у межах, встановлених чи не заборонених правом. Цей метод більше властивий для цивільного права, міжнародного приватного права, господарського права. У системі екологічного права диспозитивний метод є менш поширеним і використовується у правовому регулюванні договорів на використання природних ресурсів. Метод заохочення застосовується в адміністративному, трудовому праві. У системі екологічного права цей метод застосовується у формі регулювання розмірів ставок платежів за визначені лімітами та дозволами обсягів природокористування, державній підтримці природоохоронних заходів підприємств. Методи переконання і примусу використовуються в адміністративному та екологічному праві. Назвемо тут, наприклад, зупинення чи припинення діяльності підприємства у випадку порушення приписів норм екологічного права.

Проявами цілісності права є не тільки його поділ на публічне і приватне, системність права як принцип його „життя” і реалізації правових норм, а й розвиток галузевої структури права та формування комплексних галузей права, взаємодія права і законодавства, гармонізація права в умовах глобалізації.

Як уже зазначалося, критеріями поділу системи права на галузі є предмет і метод правового регулювання. Предметом правового регулювання екологічного права є суспільні відносини щодо охорони довкілля у цілому та життя і здоров'я людини від негативного впливу, охорони та раціонального використання природних ресурсів, захисту екологічних прав і свобод людини, права власності на природні ресурси та забезпечення екологічної безпеки. Предметом правового регулювання повітряного права зараз не оправдано визнаються відносини, що складаються в авіаційній сфері, а

⁴ Див. про це: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. Под ред. Проф. М.Н. Марченко. – М.: Издательство „Зерцало”, 1998.-с.235

точніше у сфері авіаційного транспорту. Ймовірно, що таке розуміння предмету повітряного права обумовлене сферою дії Повітряного кодексу України, прийнятого у 1993 році. Зараз готується нова редакція Повітряного кодексу України. Як і в радянські часи підготовка проектів нормативно-правових актів покладається на центральні органи державної виконавчої влади. Правда, до Верховної Ради України вноситься багато авторських проектів законів, підготовлених вченими та працівниками різних галузей суспільного життя. Але у випадку з Повітряним кодексом, підготовку якого здійснювали державні органи управління цивільною авіацією, ми отримали фактично авіаційний кодекс, що і встановлено у статті 2 Повітряного кодексу України „Сфера дії Повітряного кодексу України”: „Повітряний кодекс України регулює діяльність користувачів повітряного простору України з метою задоволення інтересів України та її громадян і забезпечення безпеки авіації” Повітряним простором України стаття 1 цього кодексу проголошує частину повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України в тому числі над її територіальними водами (територіальним морем).

Предметом правового регулювання формованої підгалузі екологічного права, що отримала „робочу” назву „атмосфероохоронне” право є відносини, пов’язані з охороною атмосферного повітря, яке у Законі України „Про охорону атмосферного повітря” визначене якАтмосферне повітря, яке знаходиться у межах території України, відповідно до статті 13 Конституції України є об’єктом права власності Українського народу, а суверенітет України відповідно до статті 2 Конституції України поширюється на всю її територію, у тому числі і на повітряний простір та атмосферне повітря. Стаття 1 Повітряного кодексу України встановлює, що Україні належить повний і виключний суверенітет над повітряним простором.

Якщо б „повітряний простір” та „атмосферне повітря” були б взаємозамінними та синонімічними поняттями, то проблема суверенітету тут була зрозуміла. Атмосферне ж повітря перебуває у постійному русі. Визнання права власності на хімічний склад повітря є дуже відповідальним для держави, оскільки передбачає відповідальність власника за шкоду, яка може бути заподіяна життю і здоров’ю людей, відповідальність держави за міжнародним правом, однак сучасні досягнення науки не завжди дають можливість відповісти на питання про „внесок” економіки тієї чи іншої держави у забруднення атмосферного повітря та сумарний ефект усіх забруднень і принесених з території інших держав, і тих, що потрапили в атмосферу в результаті викидів підприємств і транспорту України.

Справедливе твердження, що атмосферне повітря - найважливіший компонент природного середовища. Газовий склад атмосфери, що сформувався в процесі еволюційного розвитку природи (20,95% - кисню, 78,9 - азоту, 0,93 - аргону, 0,03% - вуглекислого газу, невеликі кількості водню, озону, окису вуглецю тощо), забезпечує найбільш сприятливий біологічний режим життя на планеті.

Атмосферне повітря виконує важливі геологічні, екологічні, терморегулюючі, захисні, енергоресурсові, господарські функції і безпосередньо впливає на здоров'я людей, життєдіяльність рослинного і тваринного світу, на клімат і стан матеріальних об'єктів.

Щоб зберегти для себе сприятливі екологічні умови життєдіяльності людство змушене регулювати діяльність, пов'язану з викидами забруднюючих речовин в атмосферу. Джерелами такого забруднення є енергетика, металургія, вугільна, машинобудівна, хімічна промисловість, сільськогосподарське виробництво, комунально-побутове господарство та транспорт. В Україні з цих джерел щорічно викидається в атмосферу близько 6,34 млн. тонн забруднюючих речовин, у тому числі 4,76 млн. тонн - зі стаціонарних джерел, 1,58 млн. тонн - з пересувних.

Транспортні засоби, що використовують як паливо різні види нафтопродуктів, викидають в атмосферу 95% свинцю, 47 - окису вуглецю та 31% вуглеводнів. У 24 великих містах України, зокрема в Києві, Харкові, Севастополі, Одесі, шкідливі викиди в повітря внаслідок роботи автотранспорту перевищують 50% загальної їх кількості. На кожний великий річковий порт або транспортний вузол припадає близько 500 тонн викидів забруднюючих речовин на рік.

З галузей промисловості найбільше забруднюють атмосферу енергетика (32%), металургія (27%), вугільна промисловість (23%). Важкі метали та їх сполуки, що потрапляють в атмосферне повітря з викидами забруднювальних речовин, мають токсичні властивості і створюють реальну загрозу довкіллю та здоров'ю населення, призводять до гострих отруєнь, алергії, онкологічних захворювань, психоневрологічних розладів, спадкових хвороб тощо. Викиди важких металів призвели до перевищення гранично допустимого вмісту свинцю, ртуті та інших забруднювальних речовин у ґрунтах на прилеглих до промислових підприємств територіях. Використання етилованого бензину, зокрема, викликало забруднення ґрунтів придорожніх смуг і зробило їх непридатними для використання.

Облік викидів важких металів стаціонарних джерел забруднення через відсутність методики їх визначення здійснюється не повною мірою і не відображає фактичних обсягів їх надходження в атмосферне повітря. Викиди стаціонарних джерел забруднення висотою понад 100 м внаслідок їх транскордонного перенесення завдають збитки довкіллю, природним ресурсам інших держав та здоров'ю їх населення. Україна займає восьме місце в світі за викидами CO_2 в енергетичній галузі. Її частка становить 2,35% загальносвітових викидів цієї речовини енергетикою.

Україна підписала Протокол про важкі метали до Конвенції 1979 р. про транскордонне забруднення повітря на великі відстані та взяла на себе зобов'язання скоротити загальнорічний обсяг викидів важких металів, зокрема свинцю, кадмію, ртуті, шляхом впровадження ефективних заходів.

Напружена екологічна ситуація у багатьох районах і містах країни свідчить про те, що незважаючи на посилення останнім часом уваги до цих питань і значні витрати на їх вирішення, вжиті заходи не досить ефективні і

не зумовлюють змін у тенденції погіршення стану довкілля. Структура промислового виробництва, що склалася в Україні, пов'язана з розвитком енергетичної, гірничо-металургійної, вугледобувної, хімічної та машинобудівної промисловості і характеризується інтенсивним споживанням енергії, сировинних, водних і земельних ресурсів, а також збільшенням навантаження на довкілля.

Вирішуючи проблему охорони атмосферного повітря, Україна, як і інші держави світу, на законодавчому рівні передбачає заходи, спрямовані на обмеження і нейтралізацію шкідливих техногенних впливів на атмосферу.

Сьогодні законодавство про охорону атмосферного повітря є складовою частиною екологічного законодавства і спрямоване на збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відновлення і поліпшення для забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також відвернення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище.

Правові, організаційні та екологічні вимоги в галузі охорони і використання атмосферного повітря визначені Законом України „Про охорону атмосферного повітря” від 16 жовтня 1992 р.⁵, розробленого відповідно до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”. Норми про охорону атмосферного повітря містяться в Основах законодавства про охорону здоров'я, Законі України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” та інших нормативно-правових актах.

До правових заходів охорони і використання атмосферного повітря відносяться: регламентація нормування викидів забруднюючих речовин та шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря, встановлення вимог щодо здійснення заходів, спрямованих на охорону атмосферного повітря в процесі господарської діяльності; визначення організаційного і економічного механізму регулювання діяльності з охорони повітря.

Нормативи в галузі охорони атмосферного повітря є основою для прийняття управлінських та господарських рішень, пов'язаних із впливом на повітряний простір та його охороною, критеріями оцінки ефективності охоронних заходів у цій сфері суспільних відносин.

Розвиток атмосфероохоронного законодавства як сукупності правових актів, що регулюють відносини з охорони повітря від забруднення, у тому числі і шумового, призвів до того, що конституційне право власності на атмосферне повітря *de-facto* звелось до права власності на хімічний склад повітря. До цього часу ні в кого не виникало бажання розділити підгалузь надрового права на власне надрове право як підгалузь екологічного права та гірниче право, яке б регулювало відносини щодо використання надр. Очевидно, що предметом правового регулювання повітряного права має бути увесь комплекс суспільних відносин, пов'язаний як охороною хімічного складу та попередженням шумового „забруднення” повітря, так і з його використанням, причому, не тільки для потреб авіації, але й для розміщення

⁵ ВВР, 2001, N 48, ст.252.

висотних об'єктів та об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням авіації, а також використанням атмосферного повітря у якості природної сировини, як це має місце у діяльності заводів по виробництву азотних міндобрив для сільського господарства. У такому випадку авіаційне право розглядалося б як комплексний інститут у системі повітряного права, а останнє логічно входило б до природноресурсового комплексу у системі екологічного права. Це надало б можливість забезпечувати систематизацію юридичної науки, у тому числі вирішити питання про „приписку” повітряного права до спеціальності 12.00.06. „земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право”.

Тепер звернемося до такого критерію розмежування галузей права, як метод правового регулювання. Як і для системи екологічного права у цілому, так і для повітряного права зокрема притаманними є імперативний, диспозитивний методи, методи стимулювання, переконання і примусу. Тому за змістом і особливостями застосування методів правового регулювання повітряне право логічно може „вписатися” у систему екологічного права.

На нашу думку, традиційного використання предмету і методу правового регулювання як критеріїв для розмежування структури права на галузі та визначення достатності віднесення правового масиву до сформованої галузі права недостатньо. Тут до уваги також треба брати і принципи права. Принципами права вважають його основні начала, вихідні положення та ідеї, які є універсальними та визначають особливості формування, розвитку та функціонування права, а також зміст і особливості правового регулювання⁶.

Принципи права поділяють політичні, ідеологічні, морально-етичні, релігійні, соціальні, економічні та юридичні. У залежності від їх ролі у формуванні права принципи права поділяються на загально-правові (загально-юридичні), міжгалузеві та галузеві. В числі загально-правових принципів назовемо принцип пріоритету природних прав людини в системі права, принцип рівності усіх громадян перед законом, демократизму, справедливості, принцип юридичної відповідальності, верховенства права. Навіть серед загально-правових принципів принцип поділу права на публічне і приватне право є першим свідченням того, що в основі поділу права на галузі і підгалузі має лежати не тільки предмет і метод правового регулювання, але й принципи права. Якщо міжгалузеві принципи права проявляються у кількох галузях права, то галузеві є властивими для даної галузі права. Так, спеціальними для галузі екологічного права та його підгалузі, яке ми називаємо повітряним правом, є пріоритет охорони життя і здоров'я людей, поєднання екологічних та економічних інтересів

⁶ Див.: Юридична енциклопедія. - К.: Видавництво „Українська енциклопедія” імені М.П.Бажана, 2003.- Том 5.- с.129; Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. Под ред. Проф. М.Н. Марченко. – М.: Издательство „Зерцало”, 1998.-с.22; Теорія держави і права. Навчальний посібник. За загальною

редакцією В.В.Копейчикова і С.Л Лисенкові. - К.: Юрінком Інтер, 2002.- с.134

суспільства, раціональне використання природних ресурсів, гласність, платність природокористування, басейновий принцип природокористування, принцип „забруднювач платить”.

У цій ситуації виникає питання про місце у системі права правових норм, що стосуються функціонування авіаційного транспорту. На нашу думку, їх доцільно об'єднати у рамках правового міжгалузевого інституту „Авіаційне право”, який включав би як норми екологічного, так і норми повітряного та господарського права.

Система комплексної підгалузі повітряного права, таким чином, включала б такі інститути права, як суверенітет держави на повітряний простір, загальні засади використання повітряного простору для господарських потреб, екологічна безпека повітряного простору (нинішнє атмосфероохоронне право), авіаційне право (нинішнє повітряне право), правове регулювання розміщення висотних споруд.