

Василь Костицький
Vasyl V. Kostytsky

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПРАВА ТА КРИТЕРІЇ ЙОГО ПОДІЛУ НА ГАЛУЗІ (НА ПРИКЛАДІ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПОВІТРЯНОГО ПРАВА)

ISSUE ABOUT PROGRESS OF LAW SYSTEM AND CRITERIA OF DIVIDING IT INTO BRANCHES (ECOLOGICAL AND AIR LAW AS AN EXAMPLE)

Аналізуючи особливості розвитку екологічного права автор приходиться до висновку, що в основі розмежування галузей права лежать не тільки предмет і методи правового регулювання, але й принципи права.

Analyzing peculiarities of environmental law progress author comes to a conclusion that the basis of dividing law system into branches is not only subject and methods of legal regulation but also principles of law.

Розвиток уявлень про право і державу та їх роль і місце у житті громадянського суспільства у сучасних умовах розвитку системи права призводять до виокремлення нових галузей права та інститутів права. Тому дослідження місця і ролі повітряного права у системі права логічно починати з аналізу сучасного розуміння права та правової системи, особливостей структуризації права та інших теоретико – методологічних проблем.

Система права держави визначає не тільки форму правління, політичний (правовий) режим, але й характеризує особливості її розвитку, оскільки сучасна держава не може залишатися ізольованою у глобальному світі. Під системою права розуміють або систему правових норм, або правові норми і правові відносини, або ж побудову права як нормативного утворення та співвідношення правотворчості і застосування права¹. Право в загальносоціальному розумінні – це певні можливості суб'єктів суспільного життя, які визначаються рівнем розвитку суспільства². Таким чином, право із законообмеження стає феноменом, у якому система обмежень особи і його обов'язків кореспондується з обов'язками держави і можливостями особи.

Право як соціальне явище зародилося у Стародавньому Римі саме у вигляді приватного права. Правова матерія включала поряд з приватним правом тільки „вираження” публічного права³. Можливо тому наука права і саме сучасне розуміння права виникли на початку другого тисячоліття, в тому числі зі школи права Болонського Університету – найстарішого європейського вузу, створеного у XI столітті на території сучасної Італії. Такими принципами, які можуть розкрити сутність приватного права, його

¹Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник.-М., Издательство БЕК, 1995.- С.211

²Рабинович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (основи загальної теорії права і держави). – К., 1992. – С.7. Слід зазначити, що П.М. Рабинович одним з перших в українській теоретико-правовій науці підійшов до нового розуміння права, вбачаючи в ньому не тільки імперативи, але й можливості вільного розвитку особи.

³Кашанина Т.В. Корпоративное право (право хозяйственных товариществ и обществ). Учебник для вузов. – М.: “Норма-Инфра-М”, 1999. – С.15 – 16.

великими началами, як писав Ієрінг, є юридична рівність суб'єктів, юридична автономність суб'єктів права, свобода договору та диспозитивність. В основу поділу права на публічне і приватне покладені принципи приватного права, які визначають правове становище суб'єктів права, інтереси, втілені у праві, форми дії права, особливості правового регулювання.

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.

Право як жива матерія високого духу перебуває у постійному динамічному розвитку. Досліджуючи право як соціальний феномен, щоразу відкриваємо нові його грані, яких ми раніше не помічали. Окрім наведеного зрізу щодо поділу права на приватне і публічне вкажемо на системність права як умову його життя, правотворення і реалізації. Згадаємо, що антична 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.

На відміну від правової системи як сукупності усіх правових явищ система права включає галузі права та інститути права. Логічне запитання – чи можна у системі права виділити галузі, які відносяться до приватного права, та позначити галузі права, які є публічним правом? На рівні поділу права на галузі про це ще можна говорити: цивільне право безумовно складає основу приватного права. Природне право, як говорив Ульпіан, також відносимо до приватного права. У природному праві "містяться" права і свободи особи, невід'ємно належні їй як біосоціальній істоті, які не можуть бути даровані державою, а тільки у силу визнання їх державою мають закріплюватися у конституції як суспільному договорі громадян між собою та громадянського суспільства і держави.

Натомість, конституційне право, адміністративне право, кримінальне право є галузями публічного права. Однак, при розгляді права як системи, що включає структурні одиниці, виявляється певна умовність поділу права на публічне і приватне. Навіть у цивільному праві як галузі приватного права є норми публічно-правові, зокрема, ті, що стосуються правового регулювання інтелектуальної власності. І у таких галузях публічного права, як конституційне право та земельне право, знаходимо норми, що регулюють відносини оренди земельних ділянок. Суб'єктами договору оренди тут є орган місцевого самоврядування та державної виконавчої влади, з одного боку, та фізична або юридична особа, з другого боку. А укладенню договору оренди передують процедура прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування або державної виконавчої влади, що є питанням публічного права. Процедура прийняття рішення про укладення договору оренди юридичною особою регулюється нормами приватного права.

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 формуються і утверджуються інші галузі права. Сьогодні загальноновизнаним є виокремлення екологічного права як комплексної галузі права, 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 відносин⁴. 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 спрощує саму природу права. Однак це тема окремої розмови.

Одним із проявів цілісності права поряд з його поділом на публічне і приватне та системністю права є наявність або формування комплексних галузей права, зокрема, цивільного права, фінансового права, яке об'єднує бюджетне, податкове та банківське право, а також комплексної галузі екологічного права, яке поєднує в собі і норми публічного права, і норми приватного права, включає норми, що містяться як в екологічному, так і в інших галузях законодавства.

В основі екологічного права лежить природне право людини на придатне для життя і безпечне для здоров'я і життя довкілля. Це право кореспондує відповідний обов'язок держави, який нині закріплений у ст.16 Конституції України: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Ця норма публічного права знайшла свій розвиток в „Основному законі приватного права” – Цивільному кодексі України, який вступив у дію з 1 січня 2004 року. У статті 293 Цивільного кодексу України „Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля”, зокрема, зазначається, що фізична особа має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення.

Діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення природних ресурсів, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності. Діяльність фізичної та юридичної особи, яка порушує рівновагу у довкіллі та призводить до шкоди інтересам громадянського суспільства, держави та інших суб'єктів права, може бути припинена за рішенням суду. Фізична особа має право на безпечні для неї продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту). Фізична особа має право на належні, безпечні, здорові умови праці, проживання, навчання тощо”. Стаття 293 Цивільного кодексу України взаємопов'язана не тільки із статтею 16, а й зі статтею 50 Конституції України, яка також встановлює право особи на екологічну безпеку, але є дещо вужчою за своїм змістом. Як бачимо, поєднання норм публічного і приватного права як прояв єдності права і його поділу на галузі, що особливо яскраво простежується в екологічному праві, є законом його існування.

З нормативного погляду екологічне право – це система правових норм, що регулюють суспільні відносини на основі спільного предмета правового регулювання,

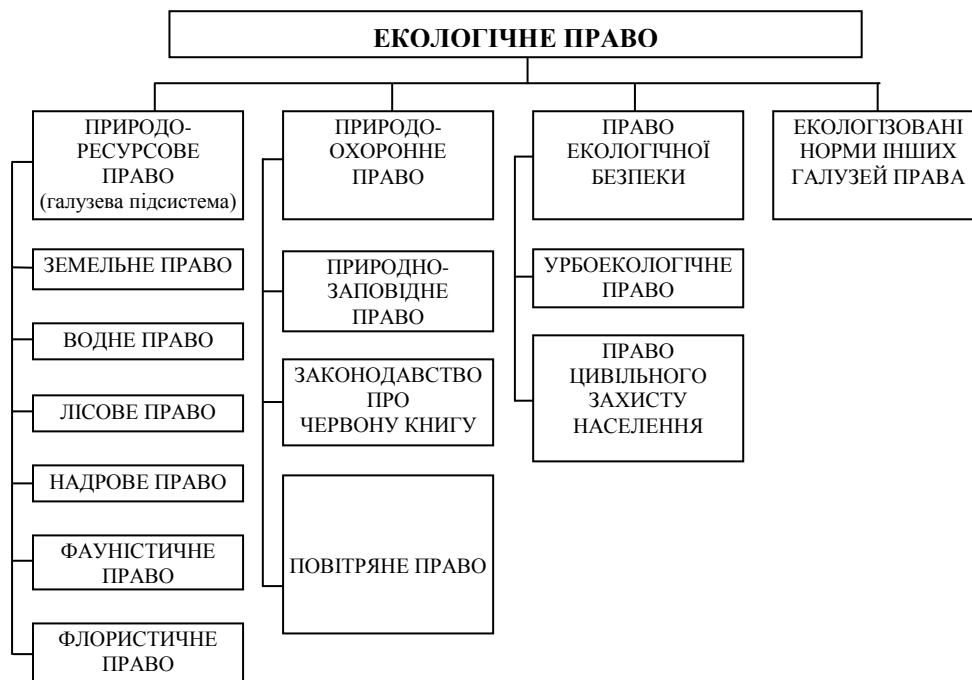
⁴Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. Под ред. Проф. М.Н. Марченко. – М.: Издательство „Зерцало”, 1998.- С.233; Теория держави і права. Навчальний посібник. За загальною редакцією В.В.Копейчикова і С.Л.Лисенкові.- К.: Юрінком Інтер, 2002.- С.200

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 довкілля⁵.

Джерелами, тобто нормативно-правовими документами, в яких „живе” екологічне право, є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (прийняті самостійно, спільно з іншими міністерствами і відомствами), рішення органів місцевого самоврядування та рішення суду, тощо.

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 (див. рис.1).

Рис.1. СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОЇ СУБГАЛУЗИ ПРАВА "ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО"



Повітряне переставити в природоресурсове.

Екологічне право, як комплексна галузь права, об'єднує ряд галузей права, кожна з яких містить як норми, що регулюють відносини з охорони і використання (у тому числі і господарського використання) конкретного природного ресурсу, так і норми права, спрямовані на охорону довкілля в цілому. У якості прикладу можна назвати норми земельного права, що врегульовують порядок вибору земельної ділянки, норми Постанови 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 взаємодії з

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

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 і аграрного 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 галузь, таким чином, включає галузі права, які регулюють відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища та 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, 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 права⁶.

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.

Тут доречно згадати проф. С.С.Алексєєва, який ділить всі галузі права на три групи: 1) базові, які охоплюють конституційне право, три головних матеріальних галузі – цивільне, адміністративне, кримінальне право, а також відповідні їм три головні процесуальні галузі права – цивільно-процесуальне, адміністративно-процесуальне та кримінально-процесуальне право; 2) спеціальні галузі права, у яких правові режими модифіковані до певних сфер суспільного життя – трудове, земельне право, сімейне, кримінально-виконавче право; 3) комплексні галузі права, для яких характерне поєднання інститутів різних галузей права – право прокурорського нагляду, право інтелектуальної власності, екологічне право (останнє на думку С.Алексєєва тільки формується), інформаційне право. Незважаючи на очевидну небезспірність такого умовного поділу галузей права на основні та спеціальні (до основних можна було б віднести, наприклад, фінансове право, у якому знаходимо такі базові підгалузі як податкове чи бюджетне право), можна прийняти цю схему для подальшого розгляду питання про предмет і метод правового регулювання як основу поділу системи права на галузі.

Загальновизнано, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, на які спрямовує свій регулюючий вплив право. Російські вчені вважають, що предметом правового регулювання є тільки поведінка окремого індивіда⁷. А.В.Поляков частково

⁶ Див.: 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.

⁷ Див. про це: Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. – СПб.: Издательский дом С.-Петербургского гос. ун-та, 2004. – С.632

погоджується з таким твердженням, посилаючись на те, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, які регулюються через поведінку суб'єктів цих відносин. Проте, не завжди правовим регулюванням охоплюється поведінка суб'єкта права. 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.

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 установлень⁸. Для конкретних галузей права притаманні окрім загального методу правового регулювання і спеціальні методи правового регулювання: імперативний та диспозитивний методи, метод стимулювання (заохочення), метод переконання та примусу.

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 як можливість суб'єктів вибирати варіанти поведінки у межах, встановлених чи не заборонених правом 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 і в адміністративному, трудовому праві. У системі екологічного права цей метод реалізується у формі встановлення розмірів ставок платежів за визначені лімітами та дозволами обсяги природокористування та у державній підтримці природоохоронних заходів підприємств. Методи переконання і примусу використовуються як в адміністративному, так і екологічному праві. Назвемо тут, наприклад, зупинення чи припинення діяльності підприємства у випадку порушення приписів норм екологічного права.

Зв'язування предмету і методів правового регулювання визначає шляхи та особливості формування галузі законодавства, результатом розвитку якого, як правило, є створення галузі права. Виникає логічне запитання, чи достатньо цього у сучасних умовах?

Оскільки сучасний розвиток права забезпечується у першу чергу в результаті правотворчої діяльності держави, проаналізуємо проблеми розвитку екологічного законодавства. Співвідношення галузі права і галузі законодавства істотно впливає на правотворчу практику та часто диктує особливості розвитку галузі права.

Основою екологічного права є екологічне законодавство (див. рис.2). Під екологічним законодавством розуміється комплексна галузь законодавства, що регулює екологічні відносини – суспільні відносини у сфері взаємодії природи та суспільства (відносини з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, раціонального

⁸ 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

природокористування)⁹. При цьому в юридичній літературі немає одностайності в поглядах стосовно включення окремих законодавчих актів до системи екологічного законодавства. Так, наприклад, О.К. Голіченков екологічним законодавством називає систему нормативних актів, що містить норми права, які регулюють відносини у сфері охорони довкілля¹⁰.

Проте питання віднесення того чи іншого нормативного акта до системи екологічного законодавства залежить не лише від змістовних характеристик самого нормативного акта (наявності в ньому еколого-правових норм), а й від того, яке розуміння вкладають у термін „законодавство”. З цього приводу слід зазначити, що і нині в теорії права існує кілька основних типів розуміння категорії „законодавство”, зокрема, як того, що:

включає в себе тільки закони і законодавчі акти вищих органів державної влади; охоплює законодавчі й урядові акти нормативного характеру;

охоплює всі нормативні акти держави, як закони, так і підзаконні нормативні акти¹¹.

Вирішуючи справу за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна „законодавство”), Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 9 липня 1998 р. указав на те, що термін „законодавство” досить широко використовується у правовій системі, в основному у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (ст.ст.9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень).

У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається у різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших – передусім кодифікованих, в поняття „законодавство” включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Саме у такому широкому розумінні слова „законодавство” ми розглядатимемо вираз „екологічне законодавство” у цій статті.

Екологічне законодавство має своєю метою створення і збереження правопорядку у сфері екологічних відносин як гарантії реалізації конституційного права кожної людини на сприятливе для життя і здоров’я довкілля. Для досягнення такої мети екологічним законодавством висувуються конкретизовані цілі і ставиться ряд спеціальних завдань, які формулюються, як правило, на рівні конкретних законодавчих актів¹².

Вітчизняна практика законодавчого регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів здійснюється шляхом прийняття комплексних і спеціалізованих законодавчих актів природоохоронної діяльності. В Україні, крім комплексного Закону „Про охорону навколишнього

⁹ Див.: *Игнатъева И.А.* Цели и задачи экологического законодательства // Государство и право. – 2002. – №7. – С.71.

¹⁰ Див.: *Голіченков А.К.* Экологический контроль: Теория, практика правового регулирования. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С.159.

¹¹ Див.: *Бобровник С.В., Богинич О.Л.* Система законодательства Украины: актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К.: Наук. думка, 1994. – С.5-6.

¹² Див.: *Игнатъева И.А.* Цели и задачи экологического законодательства // Гос-во и право. – 2002. – №7. – С.71-81.

природного середовища“, діють спеціалізовані – Земельний, Гірничий, Лісовий, Водний кодекси, Кодекс законів про надра, закони „Про охорону атмосферного повітря“, „Про тваринний світ“, „Про природно-заповідний фонд України“, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють екологічні правовідносини. Чинне екологічне законодавство України значною мірою оновлене впродовж останніх років і процес цей триває. Домінуючою ознакою цього процесу є створення цілісного та диференційованого економіко-правового механізму утвердження та гарантування екологічної безпеки суспільства.

Перебуваючи на стадії становлення, екологічне законодавство України зазнає впливу різних соціальних факторів. Проблема їх вивчення за нових суспільних реалій набуває не лише теоретичного, а й великого практичного значення. Адже одним із пріоритетних напрямів цього дослідження є не лише аналіз нинішнього стану правової основи економіко-правового механізму охорони довкілля в Україні, а й прогнозування подальшого його розвитку в цілому, визначення напрямів його оптимізації, підвищення ефективності екологічного законодавства тощо.

Загальною теорією та філософією права визнано: правові норми не можуть відриватися від реальної дійсності, вони призначені передусім для обслуговування поточної суспільної практики¹³. Як слушно зауважував професор В.Ф.Погорілко, кожне істотне явище, яке має правовий характер, при всіх своїх особливостях, певній ізольованості, локальності, унікальності завжди прямо чи опосередковано пов'язане з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його діяльності чи розвитку і водночас – засобом впливу на нього¹⁴.

Таким чином, розвиток законодавства виступає способом і формою розвитку права. Становлення галузі законодавства є однією із найважливіших умов формування галузі права.

Подібну до цієї загальної характеристики природу мають фактори становлення і розвитку екологічного законодавства України. Певні явища суспільного життя впливають на виявлення потреб у правовому врегулюванні, а також на розробку, прийняття, зміну або скасування закону чи його окремих статей або положень¹⁵.

Вплив соціальних факторів на розвиток екологічного законодавства України, на нашу думку, доцільно аналізувати системно. Адже закон, прийнятий без урахування стану економічної, політичної, ідеологічної, релігійної ситуації тощо, заздалегідь приречений на неефективність. Більш того, закон, прийнятий на основі поверхової, суб'єктивної оцінки економічної ситуації або політичної потреби, може дати результат, протилежний його меті.

На сучасному етапі екологічне законодавство України продовжує розвиватись з урахуванням:

глобалізації соціально-економічного життя та специфіки розвитку галузей економіки; особливостей перехідного періоду в Україні; кризового стану довкілля у країні і суспільних потреб у відновленні сприятливого природного середовища; дефектів існуючого екологічного законодавства, якому притаманні численні прогалини і фрагментарність правового регулювання екологічних відносин; триваючої трансформації економічних відносин; сучасного стану і перспектив формування правової демократичної соціальної держави; тенденцій розвитку взаємодії суспільства і природи та екологічного права у світі.

¹³ Див.: Авер'янов В.Б., Бобровник С.В., Головченко В.В. Законодавство: проблеми ефективності. – К.: Наук. думка, 1995. – 229 с. – С.19.

¹⁴ Див.: Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення і та розвитку правової системи України / Правова система України: теорія і практика. – К.: Наук. думка, 1993. – С.23.

¹⁵ Див.: Леванський В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. – М.: “Наука”, 1986. – С.56.

Особливістю сучасного етапу розвитку вітчизняного екологічного права є збільшення в ньому питомої ваги правових норм, що забезпечують активне функціонування всієї системи управління охороною навколишнього природного середовища (нормативно-правове регулювання екологічного моніторингу, розробки екологічних програм, економічного забезпечення природоохоронної діяльності тощо). У центрі ж правового регулювання охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів перебуває сфера матеріального виробництва – джерело виникнення екологічних проблем. Об'єктом правових впливів тут є різні види діяльності: розміщення, проектування, будівництво нових підприємств, реконструкція і розширення діючих виробництв, створення і впровадження нової техніки і технології, експлуатація діючих виробництв, транспорту, з боку яких на навколишнє природне середовище чиняться фізичні, хімічні та біологічні впливи, вилучаються для виробничих потреб нові земельні ділянки, переміщуються та видозмінюються природні ресурси, створюються нові матеріали, хімічні речовини, устаткування, виробництва, які здатні стати новими джерелами шкідливих впливів на довкілля.

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 точніше у сфері авіаційного транспорту. Ймовірно, що таке розуміння предмету повітряного права обумовлене сферою дії Повітряного кодексу України, прийнятого у 1993 році. Таке розуміння предмету повітряного права і повітряних правовідносин збережено і в новій редакції Повітряного кодексу, ухваленого Верховною Радою України 4 лютого 2009 року. 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 проектом Повітряного кодексу, 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 галузі у системі 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 як "життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходяться за межами жилих, виробничих та інших приміщень" (ст.1). Атмосферне 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%).

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.¹⁶, 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 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 мінеральних добрив для сільського господарства. У такому випадку авіаційне право розглядалось 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 регулювання¹⁷.

¹⁶ *ВВР, 2001, N 48, ст.252.*

¹⁷ 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

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 назвемо 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 суспільства, раціональне використання природних ресурсів, гласність, платність природокористування, басейновий принцип природокористування, принцип „збруднювач 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.