

В. В. Костицький, член-кореспондент
Академії правових наук України, д-р юрид. наук, професор

ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТА ПОВІТРЯНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

(Продовження. Початок див.: (4(5)2007)

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті висвітлюються питання поняття та предмета повітряного права України.

Вирішуючи справу за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 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 різні сфери суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (ст. ст. 9, 19, 118, п. 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 цій статті в широкому розумінні слова «законодавство» ми розглядатимемо вираз «екологічне законодавство».

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 висуваються конкре-

тизовані цілі і ставиться ряд спеціальних завдань, які формулюються, як правило, на рівні конкретних законодавчих актів [1].

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 України «Про охорону навколишнього природного середовища», діють спеціалізовані – Земельний, Гірничий, Лісовий, Водний кодекси, Кодекс законів про надра, Закони України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд України», а також інші нормативно-правові акти, що регулюють природоохоронні відносини. Чинне екологічне законодавство України значною мірою оновлене впродовж останніх років і цей процес 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 загалом, визначення напрямів

його оптимізації, підвищення ефективності екологічного законодавства тощо.

Зрозуміло, що дати певний прогноз напрямів його розвитку можна на основі аналізу суспільно-політичної практики, факторів економічного та екологічного порядку. Такий аналіз було проведено в попередньому розділі цієї праці. Загальною теорією та філософією права визнано: правові норми не можуть відриватися від реальної дійсності, вони призначені передусім для обслуговування поточної суспільної практики [2]. Як слушно зауважував проф. 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 нього. Чинники є зв'язуючою ланкою між суспільством, його функціонуванням і тими явищами, що постійно або періодично у ньому відбуваються. Вони безпосередньо обумовлюють виникнення або зміну того чи іншого явища, впливають на програму, характер його розвитку, структуру, функції тощо [3].

Схожу до цієї загальної характеристики природу мають фактори становлення і розвитку екологічного законодавства України. До таких соціальних чинників слід віднести такі явища суспільного життя, які впливають на виявлення потреб у правовому врегулюванні, а також на розробку, прийняття, зміну або скасування закону чи його окремих статей або положень [4].

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. Більше того, закон, прийнятий на основі поверхової, суб'єктивної оцінки економічної ситуації або політичної потреби, може дати результат, протилежний його меті.

Залежно від певних критеріїв суспільної діяльності, зокрема від суб'єктів, об'єктів, способів діяльності, розрізняють об'єктивні і суб'єктивні, загальні і спеціальні, пріоритетні і похідні, постійні і тимчасові, загальнодер-

жавні (загальносуспільні) і локальні (місцеві), матеріальні і функціональні, загальносоціальні і правові фактори [5]. Саме з урахуванням усіх цих факторів слід аналізувати становлення і розвиток сучасного українського екологічного законодавства. Пріоритетним завданням першого етапу його розвитку стало досягнення такого рівня законодавчого забезпечення охорони довкілля, який відповідав би існуючому стану наявних екологічних проблем в Україні та завданням по їх вирішенню.

Перехід до ринкових відносин в економіці, відмова від ідеологічних догм у праві, прагнення суспільства до побудови правової демократичної соціальної держави, до визначення еколого-правових норм переважно в законах, а не в підзаконних актах – це ті правові чинники, які визначили розвиток екологічного законодавства України впродовж 90-х років.

На сучасному етапі екологічне законодавство України продовжує розвиватись з урахуванням:

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

Одним із важливих напрямів удосконалення екологічного законодавства України на сучасному етапі є його гармонізація із законодавством економічно розвинутих держав, які впродовж останніх десятиліть створили ефективне екологічне законодавство та накопичили значний досвід забезпечення його реалізації на практиці.

Особливістю сучасного етапу розвитку вітчизняного екологічного законодавства 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.

І, насамкінець, проявами цілісності права є його поділ на публічне і приватне, системність права як принцип його «життя» і реалізації правових норм, розвиток галузевої структури права та формування комплексних галузей права, взаємодія права і законодавства, гармонізація права в умовах глобалізації.

Як уже зазначалось, критеріями поділу системи права на галузі є предмет і метод правового регулювання. Предметом правового регулювання екологічного права є суспільні відносини щодо охорони довкілля загалом 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 предмета повітряного права обумовлене сферою дії Повітряного кодексу України, прийнятого у 1993 р. Нині готується нова редакція Повітряного кодексу України. Як і в радянські часи підготовка проектів нормативно-правових актів покладається на центральні органи державної виконавчої влади. Щоправда, 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 ст. 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 ст. 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 як ... Атмосферне повітря, яке знаходиться у межах території України, відповідно до ст. 13 Конституції України, є об'єктом права власності Українського народу, а суверенітет України відповідно до ст. 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 шко-

ду, 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 пальне 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 кожному великому річковий порт або транспортний вузол припадає близько 500 тонн викидів забруднюючих речовин на рік.

З галузей промисловості найбільше забруднюють атмосферу енергетика (32%), ме-

талургія (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 отруень, 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 CO₂ 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 великій 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.

На 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. [6], 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, а 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 міндобрив 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; природноресурсне право».

Тепер звернемося до такого критерію розмежування галузей права, як метод правового регулювання. Як і для системи екологічного права загалом, 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 предмета 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 регулювання [7].

Принципи права поділяють політичні, ідеологічні, морально-етичні, релігійні, со-

ціальні, економічні та юридичні. Залежно від їх ролі у формуванні права принципи права поділяються на загальноправові (загальноюридичні), міжгалузеві та галузеві. В числі загальноправових 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 загальноправових 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, а 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 «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.

Література

1. *Игнатъева И. А.* Цели и задачи экологического законодательства // Гос-во и право. – 2002. – № 7. – С. 71-81.
2. *Авер'янов В. Б., Бобровник С. В., Головченко В. В.* Законодавство: проблеми ефективності. – К.: Наук. думка, 1995. – С. 19.
3. *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.
4. *Леванский В. А.* Моделирование в социально-правовых исследованиях. – М.: «Наука», 1986. – С. 56.
5. *Погорілко В. Ф.* Указ. пр. – С. 25.
6. Відомості Верховної Ради України. – 200. – № 48. – Ст. 252.
7. Див.: Юридична енциклопедія. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. – Т. 5. – С. 129; Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. Т. 2. Теория права // Под ред. проф. М. Н. Марченко. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – С. 22; Теория держави і права // Навч. посібник / За заг. ред. В. В. Копейчикова і С. Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 134.

В. В. Костицкий

Вопрос понятия и предмета воздушного права Украины.

В статье рассматриваются вопросы понятия и предмета воздушного права Украины.