



Анісімова Г. В.
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри екологічного права
Національного університету «Юридична академія
України
імені Ярослава Мудрого» (м. Харків, Україна)

УДК 349.6-032.1

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИРОДНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Розкриваються проблеми, які стосуються забезпечення вимог екологічної безпеки, правової охорони атмосферного повітря й забезпечення природних екологічних прав громадян. Робиться спроба проаналізувати специфіку й особливості прояву природного права в оновленні екологічного законодавства з урахуванням накопиченого світового досвіду й існуючих міжнародних стандартів.

Ключові слова: природні екологічні права, екологічна безпека, правова охорона атмосферного повітря, повітряний простір.

Забезпечення вимог екологічної безпеки атмосферного повітря в сучасних умовах стало нагальною потребою й обов'язком держави, метою якого є збереження генофонду українського народу. Атмосферне повітря як основа життєдіяльності людини, в силу властивих йому особливостей тісніше інших природних об'єктів пов'язано з життєвими інтересами індивідів. Його якість безпосередньо впливає на їхнє здоров'я, на характеристики інших компонентів навколишнього природного середовища. Без нього неможливе існування людини як біологічної істоти й усього живого на Землі.

Однак ефективність регламентації відносин щодо забезпечення екологічної безпеки ще залишається на недостатньо високому рівні. Про це свідчать стан довкілля на значній території країни, суттєве забруднення атмосферного повітря, погіршення здоров'я її населення та ін. За сучасних умов антропогенне й техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні в декілька разів перевищує відповідні показники в розвинених країнах світу. Відповідно до Закону України від 21.12.2010 р. № 2818-VI "Про Основні засади (стратегію) екологічної політики України на період до 2020 року" тривалість життя людей в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції — 80, у Польщі — 74). Загалом же канцерогенний ризик у 2009 р. досяг 6,4–13,7 випадків онкологічних захворювань



на 1 тис. осіб, що значно перевищує відповідні міжнародні показники ризику [1]. Значною мірою це зумовлено забрудненням довкілля, зокрема атмосферного повітря, внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної, металургійної й хімічної промисловості та паливно-енергетичного комплексу.

Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній:

а) уперше проведено комплексне дослідження правових понять і проблем, які стосуються забезпечення вимог екологічної безпеки, правової охорони атмосферного повітря природних екологічних прав громадян;

б) вирізняються ознаки правових категорій “повітряний простір” і “атмосферне повітря”;

в) обґрунтовується доцільність зміни законодавчих приписів щодо забезпечення вимог екологічної безпеки атмосферного повітря;

г) робиться спроба проаналізувати специфіку й особливості прояву природного права в оновленні екологічного законодавства з урахуванням накопиченого світового досвіду й існуючих міжнародних стандартів.

Мета цієї публікації — аргументувати необхідність удосконалення чинного законодавства шляхом внесення змін і доповнень до Закону України “Про охорону атмосферного повітря” з урахуванням положень природно-правової доктрини стосовно прав людини.

Теоретичним підґрунтям статті стали результати наукових доробок представників теорії права, земельного, екологічного права та інших його галузей. Різні аспекти використання й охорони атмосферного повітря порушувалися в роботах таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як М. М. Бринчук [2; 3], С. В. Виноградов [4], Р. Х. Габітов [5], Н. Р. Малишева [6; 7], Г. І. Малишко [8], В. К. Попов [9], Ю. С. Шемшученко [10], Б. С. Федоров [11] та ін. Комплексність розглядуваної проблеми вимагає її подальшого наукового дослідження відповідно до сучасних умов.

Атмосферне повітря незмінно розглядалося як компонент навколишнього природного середовища, який самою своєю природою є доступним усім і одночасно необхідним для життя. Забезпечення екологічної безпеки атмосферного повітря виступає складовим елементом конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України), а також конституційного обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку (ст. 16 Конституції України).

За ст. 3 Закону України “Про основи національної безпеки України” [12] *об'єктами* безпеки виступають:

а) *людина і громадянин* (їх конституційні права та свободи, перелік яких відповідно до Основного Закону (ст. 22) не є вичерпним);

б) *суспільство* (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні цінності, інформаційне й навколишнє природне середовище та природні ресурси);

в) *державу* (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність). Як бачимо, такими об'єктами названі життєво важливі інтереси суб'єктів безпеки: права, матеріальні й духовні потреби особи, природні ресурси й навколишнє природне середовище як матеріальне підґрунтя державного й суспільного розвитку. Людина виступає не тільки суб'єктом відносин із забезпечення екобезпеки, а й об'єктом, який на собі відчуває її негативний вплив і потребує правового захисту.

О. П. Дзьобань [13, с. 160] доречно звертає увагу на те, що останніми роками цілком обґрунтовано спостерігається антропологічний поворот у розумінні проблем безпеки: розглядувана нами проблема в межах реально існуючих різноманітних моделей суспільства й держави вивчається з точки зору забезпечення безпеки особистості, її прав і свобод. Таке розуміння і практична його реалізація, безумовно, неможливі без забезпечення безпеки інших об'єктів (суб'єктів) — суспільства (соціуму) й держави, однак на пріоритетному місці стоїть забезпечення безпеки індивіда.



Слід звернути особливо увагу на залежність безпеки людини від забезпечення екологічної безпеки атмосферного повітря й довкілля в цілому. Ми підтримуємо точку зору О. Б. Боднар що однією з глобальних потреб сучасності є безпека як соціальне явище, особливість якої полягає в тому, що вона має комплексний характер. Треба мати на увазі, що відповідно до положень теорії мотивації, яка зумовлює ієрархію потреб людини, особиста безпека поряд з фізіологічними потребами є однією з головних. Безпека є своєрідною характеристикою й необхідною умовою життєдіяльності і життєздатності особи, суспільства, держави [14, с. 1]. Безпека особистості й національна безпека знаходяться у тісній діалектичній єдності й у стані взаємодоповнюваності [15; 16; 13, с. 160]. Безпека особистості має стати невід'ємним складником безпеки національної; остання ж має виступати однією з форм забезпечення екологічної безпеки як одного з основних аспектів безпеки особистості.

Особливу увагу привертає фізіологічне споживання людиною атмосферного повітря, що не тягне за собою виникнення суспільних правовідносин. Ось чому застосовувати в цьому випадку правову конструкцію "право загального користування" недоречно, бо йдеться про використання природних умов життєдіяльності, що належать до природно-біологічних екологічних прав людини і ґрунтуються на фізіологічних потребах. Як справедливо вважає російський дослідник М. М. Рибалкін, потреби неможливо захищати, їх можна тільки задовольняти, тому "стан захищеності" потреб забезпечити не можна [17, с. 36–52]. Визнання безпеки як потреби соціуму вводить її у сферу природних прав. Саме природженість цих прав служить підставою законності оборони від небезпек. Концепція природного права допомагає пояснити походження й засади природних невідчужуваних екологічних прав людини в царині атмосфєро-повітряних відносин, виявити їх сутність, описати процес розвитку на практичному й теоретичному рівнях. Але при порушенні зазначених прав вони підлягають захисту, тобто виникають відповідні правовідносини. Поряд із цим завжди існують усталені правовідносини щодо забезпечення охорони й екологічної безпеки атмосферного повітря, які сприяють (тобто виступають способом) реалізації відповідних природних екологічних прав.

Як зазначають правники, історично так склалося, що право оборони від небезпеки, яка загрожує людині, було віднесено до природних, природжених прав, наданих їй самою природою. Їх суть полягає в тому, що разом з писаним правом, що виникло із сукупності законів, над ним або поза ним, існує право неписане, яке, так би мовити, вдихнула в індивіда мати-природа, яке виходить із самої його сутності, розуму, що відокремлює його від усього іншого світу [14, с. 7].

У Законі України "Про охорону атмосферного повітря" в редакції від 21 червня 2001 р. [18] засади права власності на атмосферне повітря й право користування ним не закріплені, так як не знайшли відповідної правової регламентації і правовідносини щодо реалізації права громадян на безпечне атмосферне повітря. Пояснюється це тим, що екологічні суспільні відносини з використання останнього, як правило, не потребують узагальнюючого правового регулювання, тому що деякі з них є природними. Але виникаючі суспільні атмосфєро-повітряні відносини вимагають правової регламентації лише в тій мірі, в якій це необхідно для підтримки й забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності людей, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на їх здоров'я й довкілля. Сфера правового регулювання питань, які стосуються атмосферного повітря, за сучасних умов обмежується лише потребами його охорони й забезпечення екологічної безпеки. Якщо охорона цього важливого природного ресурсу вимагає, перш за все, дотримання його якісного стану, збереження відповідних характеристик, то забезпечення вимог екологічної безпеки передбачає оцінку екологічного ризику здійснюваної діяльності, дотримання сукупності її приписів, імперативів, стандартів, норм і нормативів, зафіксованих в екологічному та інших галузях законодавства.



Основним законом України [19] передбачено, що атмосферне повітря (до речі, поряд з іншими природними ресурсами) є об'єктом права власності українського народу, а кожен громадянин може користуватися ним відповідно до закону (ст. 13); донині в юридичній доктрині питання щодо можливості права власності на атмосферне повітря залишається дискусійним у силу його властивостей. У Законі України “Про охорону навколишнього середовища” [20] зазначено, що “природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами республіки” (ст. 4). Водночас атмосферне повітря належить до природних ресурсів загальнодержавного значення (ст. 39), тобто можна вести мову про його використання. Атмосферне повітря доцільно розглядати як природний об'єкт, як ресурс, а також в інших аспектах. Як природний об'єкт воно становить невід'ємний компонент навколишнього природного середовища, а як природний ресурс утворює частину природного об'єкта, що використовується як джерело задоволення різних інтересів людини. Отже, атмосферно-повітряні природні ресурси є джерелом споживання й задоволення людиною економічних потреб.

Варто також звернути увагу на співвідношення правових категорій “атмосферне повітря” й “повітряний простір”, які не є тотожними. Атмосферне повітря (суміш газів атмосфери) — матеріальний об'єкт, якому притаманні склад, щільність, температура, вага; повітряний простір має стабільні параметри (висоту, довжину й ширину) й заповнений мінливою за складом газоподібною сумішшю; сам же по собі він не є самостійною річчю, що має матеріальний характер [21]. Повітряним простором України є частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною її територією, в тому числі й над її територіальними водами (територіальним морем) (ст. 1 Повітряного кодексу України від 04.05.1993 р. № 3167–XII [22]). Діяльність користувачів повітряного простору з метою задоволення інтересів держави, її громадян і забезпечення безпеки авіації регулює Повітряний кодекс України (ст. 2). Зараз набуває чинності Повітряний кодекс України, прийнятий 19.05.2011 р. № 3393–VI (введений у дію 16.09.2011 р.) [23], в якому вищенаведене визначення повітряного простору доповнено словами щодо його вертикальної межі: “... і обмежена вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону України” (ст. 1). Державі належить повний і виключний суверенітет над її повітряним простором, який є частиною її території.

Зазначений Закон України “Про охорону атмосферного повітря” [18] не містить чітко сформульованої дефініції поняття “атмосферне повітря”. Він оперує двома конструкціями, за якими це поняття означає “компонент навколишнього природного середовища” й “елемент навколишнього природного середовища”. За сучасних умов існує необхідність послідовно, науково обґрунтовано й однозначно визначитися з легальним трактуванням цієї категорії з урахуванням її основних властивостей як природної суміші газів, що знаходиться за межами житлових, виробничих та інших приміщень. На атмосферне повітря як природний ресурс не виникає право власності яких-небудь суб'єктів, крім народу України. Використання неатмосферного повітря з комерційною метою можливо, й отримало належний науковий аналіз у роботах М. М. Малєїної [24].

У юридичних правових джерелах не існує однастайності щодо права власності на повітряний простір, як і на атмосферне повітря. Заслугує на увагу наукова конструкція щодо визнання права власності на повітряний простір у межах і в складі земельної ділянки. К. Н. Анненков підкреслював свого часу, що варто вважати доречним пояснення Сенату, що власникові землі належить право на повітряний простір над поверхнею землі, що перебуває в його володінні (рішення 1887 р. № 93) [25, с. 23]. Розвиваючи думку цього правознавця, Г. Ф. Шершеневич зауважував, що “в межах поверхні належної власникові ділянки він і с хазяїном того “повітряного стовпа”, що піднімається над його землею” [26, с. 238].



Керівні принципи по одиницях нерухомого майна і їхніх ідентифікаторів, а також їхнє значення для забезпечення ефективного адміністративного управління землею й землеустрою на державному рівні (ЕСЕ/НВР/135), розроблені у 2002 р. Європейською економічною комісією ООН, звертають увагу на так званий третій вимір земельної ділянки, під яким мається на увазі, що остання становить не тільки просту горизонтальну площину, а й шари простору над і під земельною ділянкою [27].

Вважаємо, що найбільш обґрунтованою є точка зору, відповідно до якої земельну ділянку і простір над нею необхідно вважати єдиною річчю. Тому майнове право на повітряний простір, мабуть, повинно бути похідним від аналогічного права на земельну ділянку з урахуванням її меж. Власника земельної ділянки належить визнавати власником і “повітряного стовпа” над нею, але аж ніяк не атмосферного повітря як суміші газів. Інші землекористувачі відповідно мають правомоччя володіння й користування повітряним простором у тому обсязі, який визначить власник.

Проаналізувавши в цій статті проблеми забезпечення екологічної безпеки для створення належних умов природних екологічних прав, вважаємо за доцільне:

- а) ліквідувати неузгодженості існуючих у чинному законодавстві правових норм щодо атмосферного повітря;
- б) удосконалити юридичну термінологію, яка використовується при визначенні понять у Законі України “Про охорону атмосферного повітря”;
- в) сприяти адаптації українського законодавства до законодавства ЄС;
- г) удосконалити правовий механізм використання й забезпечення екологічної безпеки атмосферного повітря, особливо щодо особистої безпеки громадян;
- д) переглянути перелік основних забруднюючих речовин атмосферного повітря і привести українські до міжнародних стандартів і нормативів та ін.

Список використаних джерел

1. Про Основні засади (стратегію) екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Текст] // ОВУ. — 2011. — № 3. — Ст. 158.
2. Бринчук, М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха [Текст] / М. М. Бринчук / отв. ред. О. С. Колбасов. — М. : Наука, 1985. — 174 с.
3. Бринчук, М. М. Законодательство об охране атмосферного воздуха [Текст] / М. М. Бринчук, А. М. Каверин, О. С. Колбасов. — М. : Юрид. лпг., 1981. — 96 с.
4. Виноградов, С. В. Международное право и охрана атмосферы / С. В. Виноградов [Текст] / отв. ред. Н. В. Захарова. — М. : Наука, 1987. — 159 с.
5. Габитов, Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 “Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право” / Р. Х. Габитов. — Уфа, 2000. — 47 с.
6. Малышева, Н. Р. Охрана окружающей природной среды от шумового воздействия (Правовые и организационные вопросы) [Текст] / Н. Р. Малышева. — К. : Наук. думка, 1984. — 143 с.
7. Малышева, Н. Р. Охрана окружающей природной среды от шумового воздействия [Текст] : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 “Колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; правовая охрана природы” / Н. Р. Малышева. — К., 1981. — 24 с.
8. Малышко, Н. И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право” / Н. И. Малышко. — К., 1979. — 24 с.
9. Попов, В. К. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря [Текст] / В. К. Попов // Радянське право. — 1986. — № 11. — С. 43-47.
10. Шемшученко, Ю. С. Правовые проблемы экологии [Текст] / Ю. С. Шемшученко ; АН УССР, Ин-т государства и права. — К. : Наук. думка, 1989. — 231 с.

Університетські наукові записки, 2012, № 3 (43), с. 267-273. www.univer.kp.ua