
ПРАВА

УДК 349.6(476)(075.8)

Геннадий Иванович Зайчук

канд. юрид. наук, доц., доц. каф. гражданско-правовых дисциплин
Брестского государственного университета имени А. С. Пушкина

Gennady Zaychuk

Candidate Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law Disciplines
of the Brest State A. S. Pushkin University

e-mail: g.zaichuk@mail.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ АТМОСФЕРЫ

Правовой режим воздушного пространства и его элементов: атмосферного воздуха, озонового слоя и радиочастотного спектра – в настоящее время установлен несколькими разрозненными, не согласованными между собой нормативными правовыми актами и не получил закрепления в экологическом и природоресурсном законодательстве в качестве единого объекта использования и охраны под названием «атмосфера». Атмосфера является неотъемлемой составной частью территории Республики Беларусь, обладает всеми существенными признаками компонента природной среды – самостоятельного природного объекта и ресурса – и интенсивно используется для хозяйственных и иных потребностей, что создает объективные предпосылки установления на нее права собственности. Для устранения указанных коллизий рекомендуется принять Атмосферный кодекс Республики Беларусь, закрепить в нем принадлежность атмосферы к компонентам природной среды и природным объектам, установить на нее право собственности и сформулировать юридически значимые определения атмосферы и ее ресурсов.

Ключевые слова: атмосфера, воздушное пространство, атмосферный воздух, озоновый слой, радиочастотный спектр.

Theoretical Problems of Legal Regulation of Relations in the Field of Use and Protection of the Atmosphere

The legal regime of air space and its elements: atmospheric air, the ozone layer and the radio frequency spectrum is currently established by several separate regulatory legal acts that are not coordinated among themselves and, unfortunately, has not been consolidated in environmental and natural resource legislation as a single object of use and protection under the name atmosphere. Although the latter is an integral part of the territory of the Republic of Belarus, it has all the essential features of a component of the natural environment – an independent natural object and resource and is intensively used for economic and other needs, which creates objective prerequisites for establishing ownership rights to it. To eliminate these conflicts, it is recommended to adopt the Atmospheric Code of the Republic of Belarus, to fix in it the belonging of the atmosphere to the components of the natural environment and natural objects, to establish the ownership right to it and to formulate legally significant definitions of the atmosphere and its resources.

Key words: atmosphere, air space, atmospheric air, ozone layer, radio frequency spectrum.

Введение

Воздушное (атмосферное) пространство – понятие многогранное, т. к. оно является одновременно объектом регулирования нескольких отраслей права. В конституционном праве оно рассматривается как неотъемлемая составная часть территории Республики Беларусь, в гражданском праве – с точки зрения удовлетворения потребностей гражданской авиации, осуществляющей перевозку пассажиров, багажа и грузов. И пока, к сожалению, воздушное пространство не является объектом природоре-

сурсного и экологического права и объектом права собственности, хотя обладает всеми основными признаками, присущими компоненту природной среды, самостоятельному природному объекту и ресурсу. И в этом плане оно ничем не отличается от земель, недр, вод, других природных объектов и ресурсов.

Понятие и значение атмосферы

Действующим законодательством: Воздушным кодексом (далее – ВозК) Республики Беларусь от 16 мая 2006 г. № 117-З,

Законом Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон «Об охране атмосферного воздуха») от 16 декабря 2008 г. № 2-3, Законом Республики Беларусь «Об охране озонового слоя» (далее – Закон «Об охране озонового слоя») от 12 ноября 2001 г. № 56-3 и законом Республики Беларусь «Об электросвязи» (далее – Закон «Об электросвязи») от 19 июля 2005 г. № 45-3 – закреплены определения понятий «воздушное пространство», «атмосферный воздух», «озоновый слой», «радиочастотный спектр», установлены отдельные виды пользования ими и их охраны.

Согласно ст. 1 ВозК Республики Беларусь под *воздушным пространством* понимается часть воздушной сферы, расположенная в пределах территории Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об охране атмосферного воздуха» *атмосферным воздухом* является компонент природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Определение *озонового слоя* сформулировано в ст. 1 Закона «Об охране озонового слоя»: *озоновый слой* – слой атмосферного озона, расположенный в стратосфере, который поглощает солнечное биологически опасное ультрафиолетовое излучение.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об электросвязи» *радиочастотный спектр* представляет собой совокупность полос радиочастот, радиочастотных каналов или радиочастот, которые могут быть использованы для функционирования радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств.

В ст. 1 Закона Республики Беларусь «О государственной границе Республики Беларусь» от 21 июля 2008 г. № 419-3 определено, что *государственная граница Республики Беларусь* – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы территории Республики Беларусь (суши, вод, недр, воздушного пространства). Однако из объектов, образующих национальную территорию, к компонентам природной среды, самостоятельным природным объектам и ресурсам статьи 1 и 5 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ наряду с зем-

лями, недрами, водами, а также атмосферным воздухом, озоновым слоем и другими относят находящееся за пределами территории Республики Беларусь околоземное космическое пространство, но не указывают в качестве таковых объектов воздушное пространство, входящее в состав территории Республики Беларусь и образующее эту территорию.

Кроме того, из перечисленных объектов, образующих территорию Республики Беларусь, право исключительной государственной собственности ст. 13 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция, Основной Закон) устанавливает только на недра и воды, а также леса. Земли, согласно ст. 12 Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3, могут находиться как в государственной, так и в частной собственности. Помимо изложенного, подп. 1.3. ст. 7 Закона Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» от 15 июля 2010 г. № 169-3 право исключительной государственной собственности определено на радиочастотный спектр. На воздушное пространство ст. 2 ВозК Республики Беларусь установлен только полный и исключительный суверенитет Республики Беларусь.

Толкование приведенных нормативных актов позволяет определить, что воздушное пространство – это часть территории Республики Беларусь, которая в отличие от других ее частей: суши, т. е. земель, вод, недр – не отнесена к компонентам природной среды, самостоятельным природным объектам и ресурсам. При этом на земли, воды и недра установлен как полный и исключительный государственный суверенитет, так и право собственности, а на воздушное пространство – только полный и исключительный суверенитет Республики Беларусь.

В воздушном пространстве располагаются компоненты природной среды (атмосферный воздух и озоновый слой) без установления на них вообще какого-либо права. Радиочастотный спектр ст. 7 Закона «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства»,

в которой речь идет о природных объектах и ресурсах, отнесен к объектам права исключительной государственной собственности, но без определения места его нахождения.

Итак, в приведенных выше определениях объектов правового регулирования фрагментарно указаны их физические, географические свойства, но не показана взаимосвязь этих объектов и отсутствует юридический признак – их правовой режим.

В национальном и зарубежном законодательстве, отечественной и зарубежной литературе существуют различные взгляды на правовое положение воздушного пространства, атмосферного воздуха, озонового слоя и радиочастотного спектра. Так, согласно ст. 5 Декларации о государственном суверенитете Республики Беларусь от 27 июня 1990 г. земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Беларусь, *воздушное пространство* являются собственностью белорусского народа, которому принадлежат исключительные права по их владению, пользованию и распоряжению. При этом п. 1 ст. 2 Закона Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства» от 5 мая 1998 г. № 156-З к объектам исключительной собственности Республики Беларусь относит такие природные ресурсы, как *воздушное пространство* Республики Беларусь и *радиочастотный ресурс*.

Римские юристы допускали право собственности не только на земельный участок, но и на то, что располагалось над его поверхностью, причем это пространство рассматривалось в качестве неотъемлемой принадлежности земельного надела – как бы продолжением права собственности на него. Воздушное пространство над участком рассматривалось как часть поверхности [1, с. 148].

Такое же представление об атмосфере господствовало и в российском дореволюционном праве. В частности, Г. Ф. Шершеневич писал: «В пределах поверхности принадлежащего ему участка собственник последнего является и хозяином того воздушного столба, который поднимается над его землею. Отсюда вытекает, что собственник вправе срезать ветки деревьев, свесившихся с соседнего участка... В силу того же права собственник может воспретить проведение над его двором телеграфной или телефонной проволоки» [2, с. 170].

Современный российский юрист Р. Х. Габитов, отрицая возможность установления права собственности на атмосферный воздух из-за невозможности обладать им, пишет: «По отношению к атмосфере в рамках своих государственных границ, как субъект права, государство полностью реализовывает свои полномочия, т. е. владеет, пользуется и распоряжается ею, а также как собственник обеспечивает защиту своих правомочий в случае их нарушения. Следовательно, объектом правовой охраны (и в первую очередь пользования. – Г. З.) должна быть объявлена атмосфера с распространением на нее права государственной собственности в пределах государственных границ» [3, с. 180].

В отношении же атмосферного воздуха представления оставались практически неизменными у всех законодателей и юристов: на него до сих пор не признается право собственности.

На воздух из-за его подвижности и из-за того, что он не представлял никакой имущественной ценности [4, с. 51], право собственности никем не признавалось. В качестве общих для всех вещей по естественному праву, которые не могли принадлежать общине и отдельным лицам, римский юрист Марциан выделял воздух [5, с. 307].

Таких же позиций придерживаются и современные белорусские исследователи: «Атмосферный воздух, озоновый слой как компоненты природной среды не обладают признаком овеществленности и не могут находиться в собственности» [6, с. 96]. И российские ученые: «Атмосферный воздух в качестве природного объекта собственности не имеет. Его нельзя присвоить и обратить в свою вещь, им нельзя владеть, распоряжаться подобно землям, лесам и водам» [7, с. 80].

Однако обеспечение энергетической безопасности из-за ограниченности и истощаемости традиционных источников энергии (дров, торфа, горючих сланцев, угля, нефти, газа), а также образования при их сжигании углекислого газа, влияющего на изменение климата, поставили на повестку дня декарбонизацию энергопотребления, что привело к поиску альтернативных, экологически безопасных энергоресурсов. Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «О возобновляемых источниках энергии» от 27 декабря 2010 г. № 201-З к возобнов-

ляемым и, что немаловажно, неисчерпаемым источникам энергии отнесены энергия солнца, *ветра*, тепла земли, естественного движения водных потоков, которые являются непотребляемыми природными ресурсами таких природных объектов, как космос, *атмосфера*, недра и воды. Другими словами, на законодательном уровне закреплено, что *атмосферный воздух* является объектом пользования.

Но есть и исключения. Например, ст. 13 Конституции Украины устанавливает, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности украинского народа [8].

Заслуживает внимания точка зрения, согласно которой «вопрос о правах на тот или иной объект встает после обретения практической возможности использования этого объекта, получения материальной и иной выгоды. Воздушное пространство активно используется в таких областях, как авиоперевозки грузов, пассажиров, почты; авиационные работы для сельского хозяйства, охраны и защиты окружающей природной среды (в т. ч. тушение пожаров); проведение исследований климата; охрана Государственной границы Российской Федерации, отражение воздушного нападения на территорию Российской Федерации, запуск военных объектов; жилищное строительство и строительство промышленных объектов, размещение высотных зданий, линий электросвязи; распространение наружной рекламы с использованием щитов, аэростатов и иных технических средств; спорт (парашютные прыжки, стрельба и др.); отдых, развлечения (охота, запуск пиротехнических изделий, полеты на воздушном шаре, использование открытого пространства в эстетических целях). Этот перечень подтверждает, что технические возможности, а также экономические и социальные потребности позволяют выделить воздушное пространство как объект приложения интересов множества лиц в различных областях деятельности» [9, с. 23].

В юридической литературе справедливо отмечается, что такое законодательное регулирование отдельных частей единого природного объекта является ущербным, т. к. отстало от реальных социальных потребностей [10, с. 74–82]. Поэтому ученые-

юристы оправданно предлагают подойти к решению этой проблемы комплексно, например, рассматривать атмосферное пространство и атмосферный воздух под названием «атмосфера» (в юридическом смысле этого слова) как единый объект правового регулирования, который представляет собой околоземное пространство, заполненное смесью газов, пылью, парами воды и другими веществами [11, с. 49].

Аналогичное положение дел сложилось в России в конце XIX в. в отношении водного законодательства и права. По этому поводу юрист Ф. Я. Никольский писал: «Наше водное законодательство до настоящего времени не кодифицировано. Сосредоточенное в действующем Уставе путей сообщения, оно составляет собою ряд отдельных постановлений и распоряжений, изданных разновременно, по мере нужды и по требованиям обстоятельств, по разным целям и основаниям, с развитием судопромышленности и регуляционной деятельности правительства в этом отношении. Как результат не общих мер и положений, а отдельных распоряжений, оно слабо связано с основным гражданским законом и вообще носит казуистический характер» [12, с. 1].

Однако сейчас ситуация изменилась. В БССР и Беларуси последовательно были приняты Водно-мелиоративный кодекс БССР от 8 марта 1928 г., Водный кодекс Белорусской ССР от 27 декабря 1972 г., Водный кодекс Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. Сейчас действует Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. № 149-З. Следовательно, атмосфера обладает всеми признаками, присущими самостоятельному природному объекту, которые на доктринальном уровне впервые указал В. В. Петров. В частности, он отмечал, что в отличие от социальных объектов материального мира, производимых человеком для удовлетворения своих экономических и культурно-оздоровительных потребностей, *природный объект* характеризуется: естественным источником происхождения, неизменным состоянием в экологической системе природы, социально-экологической ценностью для общества [13, с. 24]. Поэтому есть все основания для включения атмосферы в состав природных объектов и установления права собственности на нее, которое автоматически распространится на все ее составные части: атмо-

сферное пространство, атмосферный воздух, озоновый слой и радиочастотный спектр. Последние оправданно рассматривать в качестве элементов и природных ресурсов атмосферы.

Заключение

Таким образом, для ликвидации коллизий и пробелов в атмосферном законодательстве оправданно:

1. Ч. 5 ст. 13 Конституции Республики Беларусь изложить в следующей редакции: «Недра, атмосфера, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства».

2. В ст. 1 и ст. 5 Закона «Об охране окружающей среды» слова «атмосферный воздух» и «озоновый слой» («атмосферное пространство», «атмосферный воздух», «озоновый слой атмосферы» и «радиочастотный спектр») заменить словом «атмосфера», изложив их в следующей редакции:

а) ст. 1: «компоненты природной среды – земля (включая почвы), недра, воды, атмосфера (в т. ч. атмосферное пространство, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и радиочастотный спектр), растительный и животный мир, а также околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле».

б) ст. 5: «Объектами отношений в области охраны окружающей среды являются: земля (включая почвы), недра, воды, атмосфера (в том числе, атмосферное пространство, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и радиочастотный спектр), растительный и животный мир, а также околоземное космическое пространство» – и далее по тексту.

3. Для установления единого правового режима воздушного пространства, атмосферного воздуха, озонового слоя атмосферы и радиочастотного спектра принять Атмосферный кодекс Республики Беларусь в котором сформулировать следующие юридически значимые определения:

Атмосфера – это компонент природной среды, охраняемый природный объект, непотребляемый природный ресурс, представляющий собой расположенную в границах Республики Беларусь околоземную

сферу (атмосферное пространство), заполненную газообразными природными веществами атмосферным воздухом, включая озоновый слой атмосферы, а также радиочастотный спектр, простирающиеся до высоты космоса, в отношении которых атмосферным законодательством установлен режим использования и охраны.

Ресурсы атмосферы – это атмосферное пространство, атмосферный воздух, озоновый слой и радиочастотный спектр, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность.

Атмосферное пространство – охраняемый элемент атмосферы, непотребляемый природный ресурс, используемый для полетов воздушных судов, размещения высотных зданий и сооружений, и передачи электромагнитных волн, в отношении которого, законодательством об атмосфере установлен режим использования и охраны.

Атмосферный воздух – охраняемый элемент атмосферы, не потребляемый природный ресурс, представляющий собой естественную смесь газов, находящихся в атмосферном пространстве, используемый в ветроустановках для производства электроэнергии, в отношении которого законодательством об атмосферном воздухе установлен режим охраны и использования.

Озоновый слой – однородный газ, разрушаемый, возобновляемый и охраняемый элемент атмосферы, представляющий собой соединение кислорода, расположенный в верхних слоях атмосферы – стратосфере, поглощающий биологически опасное ультрафиолетовое солнечное излучение, в отношении которого законодательством об озоновом слое установлен режим охраны.

Радиочастотный спектр – охраняемый элемент атмосферы, непотребляемый природный ресурс, представляющий собой расположенную в атмосфере совокупность полос радиочастот, радиочастотных каналов или радиочастот, которые используются либо могут быть использованы для функционирования радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, в отношении которого законодательством об электросвязи установлен режим использования и охраны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Римское частное право : учебник / под ред. проф. И. Б. Новицкого и проф. И. С. Перетерского. – М. : Юрист, 1996. – 554 с.
2. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.) / Г. Ф. Шершеневич ; вступ. ст. Е. А. Суханова. – М. : Спарк, 1995. – 556 с.
3. Габитов, Р. Х. Проблемы теории и практики правовой охраны атмосферного воздуха / Р. Х. Габитов // Пробелы в рос. законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 179–180.
4. Санфилиппо, Ч. Курс римского частного права : учебник / Ч. Санфилиппо ; под ред. Д. В. Дождева. – М. : БЕК, 2000. – 400 с.
5. Дождев, Д. В. Римское частное право : учебник для вузов / Д. В. Дождев ; под ред. чл.-корр. РАН, проф. В. С. Нерсисянца. – М. : ИНФРА-М-НОРМА. – 1996. – 704 с.
6. Экологическое право : учебник / С. А. Балащенко [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2013. – 501 с.
7. Косаренко, Н. Н. Экологическое право России / Н. Н. Косаренко. – Ростов н/Д : Феникс, 2004. – 384 с.
8. Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Малеина, Н. М. Об имущественных и иных правах на воздушное пространство / Н. М. Малеина // Журн. рос. права. – 2008. – № 10. – С. 23–36.
10. Мороз, Л. Н. К вопросу о праве пользования воздушным пространством / Л. Н. Мороз, Т. Г. Шатрова // Гос-во и право. – 1995. – № 5. – С. 74–82.
11. Бринчук, М. М. Правовая охрана атмосферного воздуха / М. М. Бринчук. – М. : Наука. – 1985. – 174 с.
12. Никольский, Ф. Я. Воды общего пользования по русскому законодательству. Историко-юридическое исследование / Ф. Я. Никольский. – СПб. : Тип. М-ва путей сообщения, 1883. – 156 с.
13. Петров, В. В. Экология и право / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.

REFERENCES

1. Rimskoje chastnoje pravo : uchiebnik / pod. ried. prof. I. B. Novickogo i prof. I. S. Pierietierskogo. – M. : Jurist, 1996. – 554 s.
2. Shershenievich, G. F. Uchiebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izd. 1907 g.) / G. F. Shershenievich ; vstup. st. Ye. A. Sukhanova. – M. : Spark, 1995. – 556 s.
3. Gabitov, R. Kh. Problemy tieorii i praktiki pravovoj okhrany atmosfjernogo vozdukha / R. Kh. Gabitov // Probiely v ros. zakonodatiel'stvie. – 2010. – № 4. – S. 179–180.
4. Sanfilippo, Ch. Kurs rimskogo chastnogo prava : uchiebnik / Ch. Sanfilippo ; pod ried. D. V. Dozhdieva. – M. : BEK, 2000. – 400 s.
5. Dozhdiev, D. V. Rimskoje chastnoje pravo : uchiebnik dlja vuzov / D. V. Dozhdiev ; pod ried. chl.-korr., prof. V. S. Niersiesianca. – M. : INFRA – M-NORMA. – 1996. – 704 s.
6. Ekologichieskoje pravo : uchiebnik / S. A. Balashenko [id r.]. – Minsk : Izd. centr BGU, 2013. – 501 s.
7. Kosarienko, N. N. Ekologichieskoje pravo Rossii / N. N. Kosarienko. – Rostov n/D : Fieniks, 2004. – 384 s.
8. Viedomosti Vierkhovnoj Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.
9. Malieina, N. M. Ob imushchiestviennykh i inykh pravakh na vozdušnoje prostranstvo / N. M. Malieina // Zhurn. ros. prava. – 2008. – № 10. – S. 23–36.
10. Moroz, L. N. K voprosu o pravie pol'zovanija vozdushnym prostranstvom / L. N. Moroz, T. G. Shatrova // Gos-vo i pravo. – 1995. – № 5. – S. 74–82.
11. Brinchuk, M. M. Pravovaja okhrana atmosfjernogo vozdukha / M. M. Brinchuk. – M. : Nauka. – 1985. – 174 s.
12. Nikol'skij, F. Ya. Vody obshchiego pol'zovanija po russkomu zakonodatiel'stvu. Iistoriko-juridichieskoje issliedovanie / F. Ya. Nikol'skij. – SPb. : Tip. M-va putiej soobshchienia, 1883 – 156 s.
13. Pietrov, V. V. Ekologija i pravo / V. V. Pietrov. – M. : Jurid. lit., 1981 – 224 s.