

УДК 349.6

Использование и охрана атмосферного воздуха: вопросы теории

А.П. АНИСИМОВ,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса
anisimovap@mail.ru

Е.А. БАБАЙЦЕВА,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса

Г.Л. ЗЕМЛЯКОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник Института государства и права РАН

Рассматриваются дискуссионные вопросы использования и охраны атмосферного воздуха, исследуется место воздушного права в системе права. Аргументируется вывод о том, что, обладая свойствами природного объекта, подлежащего охране, атмосферный воздух (как и все остальные природные ресурсы) может быть также использован в различных хозяйственных целях.

Ключевые слова: атмосферный воздух, право собственности, объект гражданских прав, природный объект, природный ресурс, использование и охрана, общее и специальное природопользование, выбросы вредных веществ.

Using and Protection of Atmospheric Air: Theory Questions

Anisimov A., Babajtseva E., Zemljakova G.

At the article debatable questions of using and protection of atmospheric air are considered, the air law place in law system is investigated. The conclusion is atmospheric air (as well as all other natural resources) can be used in the various economic purposes along with properties of the natural objects which are subjects to protection.

Keywords: atmospheric air, property right, object of the civil rights, natural object, natural resources, using and protection, general and special wildlife management, emissions of harmful substances.

Объективно существующая необходимость совершенствования земельного и иных природоресурсных отраслей законодательства обуславливает потребность в обсуждении не только частных вопросов преодоления ряда пробелов и коллизий, но и доктринальных проблем, лежащих в основе представлений об отраслях права и системе права в целом, в частности, о месте в системе права совокупности правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране атмосферного воздуха.

Выскажем на этот счет ряд дискуссионных тезисов.

1. Первый важный вопрос заключается в том, является ли воздух вещью (имуществом). Как следует из положений Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) и гражданских законов европейских стран, ответ на этот вопрос отрицательный. Так, согласно § 90 Германского гражданского уложения вещами могут быть только «телесные предметы». Рос-

сийские цивилисты полагают, что вещи в гражданско-правовом смысле — это материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. Поэтому объектом гражданских прав, в частности права собственности, не может быть атмосферный воздух в его естественном состоянии. Другое дело — воздух или его части, измененные под воздействием труда человека: нагретый воздух — пар, «сжиженный воздух» — газ, «сжатый воздух» с помощью компрессора и т. д. Они становятся товаром и объектом гражданского оборота¹. Данный подход разделяют и представители науки природоресурсного права.

Так, В.Н. Яковлев полагает, что компоненты окружающей среды (земли, воды, недра и т. д.) — это не вещь и не имущество². Однако есть ряд фактов, которые не вписываются в данную концепцию и требуют обсуждения:

а) по общему правилу вред может быть имущественным и неимущественным (мораль-

¹ См.: Гражданское право: учебник: в 2-х т. / отв. ред. Е.А. Суханов. — М., 1998. Т. 1.

² См.: Яковлев В.Н. Компоненты окружающей природной среды — не «вещь» и не «имущество». Отношения по их использованию и охране — предмет регулирования экологического и природоресурсовых отраслей права // Аграрное и земельное право. 2010. № 8. С. 11.

ным). Неимущественный вред может быть причинен жизни, здоровью, деловой репутации и т. д. граждан и в ряде случаев юридических лиц. В случаях с причинением имущественного вреда общее правило ГК РФ заключается в том, что убытки возмещаются собственнику соответствующего имущества. В реальной действительности загрязнение воздуха происходит регулярно, и не всегда удается доказать причинно-следственные связи между выбросом вредных веществ в атмосферу и вредом жизни, здоровью или имуществу. Другими словами, не санкционированное государством загрязнение атмосферного воздуха как природного объекта посягает на экологический правопорядок и без дополнительных последствий для граждан.

В настоящее время федеральная методика расчета размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как природному объекту, отсутствует. Этот пробел в порядке опережающего нормотворчества восполнило Правительство г. Москвы, приняв два постановления¹, одно из которых было частично признано противоречащим федеральным актам и недействующим², другое утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Москвы от 19 декабря 2012 года № 765-ПП «О признании утратившими силу постановления Правительства Москвы от 13 сентября 2005 г. № 689-ПП и пункта 5 постановления Правительства Москвы от 25 октября 2011 г. № 507-ПП».

Из этого следуют три вопроса. Во-первых, если воздух не имущество (пусть имущество особого рода), то как ему можно причинить вред? При этом как могло получиться, что земельный участок или участок недр — это имущество (даже недвижимое), а другие природные ресурсы — нет?

Во-вторых, если воздух не имеет собственника, то кому причинен вред?

Согласно п. 2 ч. 6 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100 процентов. Если вред возмещается собственнику, то, следовательно, главнейший собственник атмосферного воздуха — муниципальные образования?

В-третьих, как можно оценить в денежном выражении объект, не имеющий в силу своей

уникальности материальной (имущественной) оценки (ценности)? Если атмосферный воздух — это уникальный неповторимый и невозполнимый природный объект (не вещь), то как к нему можно применять цивилистическую конструкцию под названием «возмещение вреда имуществу»? Рассматривая воздух с отраслевых позиций (гражданского, конституционного, экологического права), мы не найдем убедительных ответов;

б) оборот атмосферного воздуха. На первый взгляд, оборот атмосферного воздуха не регулируется национальным правом, зато по этому поводу есть международный договор — Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 года (далее — Киотский протокол). Между тем это не совсем так. Как отмечал В.А. Белов, технология реализации сводится к принятию странами-участницами национальных законодательств, обеспечивающих стабилизацию выбросов парниковых газов. Мерами, обеспечивающими такую стабилизацию, могут быть только публично-правовые ограничения и запреты на выбросы парниковых газов в количестве, превышающем допустимое значение, определенное в соответствии с законодательством для того или иного конкретного предприятия. Объектом гражданско-правовых отношений, складывающихся в сфере эмиссии парниковых газов, является не деятельность, следствием которой являются выбросы парниковых газов (выбросы, эмиссия), и тем более не сами эти газы, в том или другом количестве выброшенные в атмосферу, а квоты на выбросы. Квота на выброс парниковых газов — это количественный показатель, граница или предел, характеризующий один из элементов гражданской правоспособности — возможность осуществления вещных прав. Разумеется, такая характеристика может быть присуща гражданской правоспособности не всяких лиц, а лишь субъектов эмиссии парниковых газов³.

С точки зрения гражданского права договор, в соответствии с которым одна сторона (отчуждатель квоты) обязуется передать другой стороне (приобретателю квоты) полностью или частично принадлежащую ему возможность осуществления выбросов парниковых газов, в то время как этот последний обязуется уплатить первому, скажем, определенную денежную сумму, можно условно назвать договором купли-продажи или договором цессии

¹ Постановление Правительства Москвы от 13.09.2005 № 689-ПП «Об утверждении Методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха в результате пожаров на территории города Москвы»; Постановление Правительства Москвы от 22.02.2005 № 94-ПП «Об утверждении Методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы».

² Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 5-Г11-161 «О признании противоречащим и недействующим постановления Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы».

³ См.: Белов В.А. Гражданско-правовые аспекты реализации Киотского протокола: общие замечания и проблемы объекта правоотношений // Законодательство. 2006. № 1. С. 9—16.

(уступки) квоты. В таком договоре непременно должен присутствовать своеобразный элемент, отсутствующий в договорах купли-продажи и цессии, а именно обмен целыми правомочиями, неодинаковая ценность которых компенсируется доплатой со стороны лица, приобретающего возможность с более широким пределом. Несомненно, это договор особого рода¹. Существуют и примеры удачной работы этой правовой конструкции: в 2007 году ОАО «Уральская Сталь» впервые в металлургической отрасли успешно применило механизм Киотского протокола по сокращению выбросов в атмосферу парниковых газов².

Таким образом, Киотский протокол не регулирует оборот атмосферного воздуха как природного объекта или природного ресурса, а предусматривает стимулы и ограничения для субъектов экологических правоотношений в части осуществления деятельности, связанной с использованием воздуха (по снижению выбросов вредных веществ в атмосферный воздух). Можно сказать, что это скорее административный, чем гражданско-правовой механизм.

2. Из предыдущего вопроса вытекает вопрос о собственнике атмосферного воздуха. Одни ученые считают невозможным признание атмосферного воздуха в качестве объекта имущественных прав в силу особенностей его физического состояния³, другие же авторы настаивают на обратном⁴.

При этом еще в советском праве была высказана позиция о том, что «как объект природы, атмосферный воздух в пределах границ СССР следует признать объектом права государственной собственности»⁵. Современный ученый-юрист М.Б. Хузмиева также пишет о посягательствах «на право собственности и иные вещные права в отношении водных объектов, участков лесного фонда и атмосферного воздуха как наиболее распространенных»⁶.

Совсем другая позиция у современных ученых-цивилистов. Они полагают, что у собственника земельного участка должно быть право собственности не только на землю (почву), но и на воздушное пространство над его земельным участком. Так, М.Н. Малейна пишет, что «земельный участок и пространство над ним следует считать единой вещью, поэтому имущественное право на воздушное пространство, очевидно, должно быть производно

от аналогичного права на земельный участок. Собственник земельного участка должен признаваться и собственником “воздушного столба” над ним. Другой землепользователь соответственно обладает правомочиями владения и пользования воздушным пространством в том объеме, который определит собственник». Поэтому «в ГК РФ надо внести изменения, указав, что право собственности на земельный участок распространяется и на воздушное пространство над ним в пределах установленных законом границ»⁷.

Последняя концепция проявилась в ст. 1042 Гражданского кодекса Латвийской Республики, закрепившей, что «собственнику земли принадлежит не только ее поверхность, но и воздушное пространство над ней, а также слой земли под ней и все полезные ископаемые, которые в ней находятся», согласно ст. 1043 «собственник земли может по своему усмотрению пользоваться поверхностью земли, воздушным пространством над ней, а также слоями земли под ней, если только он этим не нарушает чужих границ»⁸.

С таким подходом трудно согласиться, поскольку признание атмосферного воздуха по сути принадлежностью земельного участка частного собственника ломает все существующие конструкции правового регулирования природопользования. При этом совершенно непонятно, как собственник земельного участка будет реализовывать правомочие владения в отношении атмосферного воздуха, находящегося в постоянном движении.

Более интересна другая существующая в конституционном праве концепция, согласно которой природные ресурсы не могут быть в чьей-либо собственности. Так, согласно ст. 13 Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа. От имени украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией Украины.

Данный подход представляет большой теоретический и практический интерес. Дело в

¹ См.: *Его же*. Гражданские правоотношения в сфере оборота квот на выбросы парниковых газов // Законодательство. 2006. № 3. С. 7—17.

² См.: URL: <http://ru.wikipedia.org>

³ См., например: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для высших юридических учебных заведений. — М., 1998. С. 174—175; *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. — Киев, 1989. С. 49—50.

⁴ См., например: *Рянов Ф.М.* Правовая конструкция охраны природных объектов в СССР // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности. — Уфа, 1984. С. 20—23.

⁵ См.: *Якушев В.С.* Метод и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение. 1961. № 4. С. 76—77.

⁶ *Хузмиева М.Б.* Защита права собственности и иных вещных прав от посягательств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2009. С. 23—24.

⁷ *Малейна М.Н.* Об имущественных и иных правах на воздушное пространство // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 23—35.

⁸ Гражданский кодекс Латвийской Республики. — СПб., 2001. С. 361.

том, что классические представления о праве собственности (с их известной триадой) в отношении большинства природных ресурсов выглядят неубедительно. Как государство, например, может быть собственником всех недр, включая неразведанные участки, или воды, находящейся в реках и морях всегда в движении? Можно ли говорить всерьез о праве государственной собственности на объекты животного мира, которые улетают по собственному усмотрению за границу без согласия их собственника? Даже в отношении, казалось бы, классического объекта — земли — конструкция государственной собственности ничего нам не объясняет. В самом деле, что такое неразграниченная государственная собственность на землю? С точки зрения существующих в гражданском праве представлений о собственности на недвижимость не может быть в принципе объектов недвижимости, не индивидуализированных в пространстве (на местности). Между тем миллионы гектаров земли находятся в абстрактной неразграниченной государственной собственности, хотя их точное месторасположение собственнику неизвестно.

Выходов из этой тупиковой с точки зрения права ситуации два: либо провести всеобщее межевание и поставить все существующие и вновь сформированные земельные участки на кадастровый учет (что невозможно по финансовым и техническим причинам), либо отказаться от конструкции государственной собственности на природные ресурсы. Но даже если совершить чудо и урегулировать надлежащим образом отношения собственности на земельные участки, вопросы по другим природным ресурсам останутся.

Из этого следует необходимость дополнить Конституцию РФ и природоресурсное законодательство новой категорией «национальное достояние», в рамках которой будет существовать права, которые народ оставляет за собой, не передавая все полномочия собственника на эти объекты публичным образованиям. За народом остается право на непосредственное осуществление права собственности на них, и он устанавливает непосредственные формы контроля за их использованием. В этом смысле национальное достояние — это осуществление непосредственного режима собственности по отношению к наиболее значимым общественным объектам и правам со стороны народа¹.

Поддерживая данную концепцию, отметим тем не менее, что ряд существенных вопросов требует дополнительной доктринальной проработки. Например, следует указать, кто должен осуществлять управленческие функции, на-

пример, выдавать разрешения на выброс в атмосферный воздух? В самом общем виде ответ на этот вопрос должен сводиться к тому, что атмосферный воздух не является государственной собственностью, однако Российская Федерация (в лице органов государственной власти) обладает государственным суверенитетом и может издавать нормативные правовые акты, регулирующие вопросы природопользования и охраны окружающей среды.

3. Все российские природоресурсные законы (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ и т. д.) содержат в тексте формулу «использование и охрана» того или иного природного ресурса. Все они упоминают «природные объекты и природные ресурсы», а также определяют порядок индивидуализации такого природного ресурса (право собственности в частную собственность (право собственности охотника на дичь)). И только применительно к атмосферному воздуху законодатель подходит нестандартно: базовый Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ называется «Об охране атмосферного воздуха» а не «Об использовании и охране...». Федеральное законодательство не упоминает о возможности индивидуализации атмосферного воздуха с целью передачи его в частную собственность. Это означает, что в законодательстве и научной доктрине произошло ассиметричное восприятие одной из составных частей природоресурсного права и законодательства.

С такой ситуацией невозможно согласиться по следующим причинам:

а) в настоящий момент происходит разукрупнение природоресурсного права, сопровождающееся выделением из него отдельных самостоятельных отраслей. Относительно самостоятельности земельного права особых дискуссий не было уже во времена СССР; сейчас же по поводу ряда подотраслей этой советской отрасли права (водного, горного, лесного) количество публикаций с аргументами об их самостоятельности растет прямо на глазах².

Однако в части фаунистического и воздушного права такого единомыслия у ученых нет, хотя очевидно, что четыре из шести родственных отраслей права не могут быть в статусе самостоятельных отраслей, а две других — быть в известном правовом качестве. Думается, что формирование фаунистического и воздушного права как самостоятельных отраслей права идет полным ходом. При этом остается открытым вопрос, почему в ст. 72 Конституции РФ упоминаются экологическое, горное, водное, земельное, лесное законодательство как предмет совместного ведения, но не

¹ См.: *Мазаев В.Д.* Понятие и конституционные принципы публичной собственности: учеб. пособие. — М., 2004. С. 7—17; *Мелихов А.И.* Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2007. С. 10.

² См., например: *Быковский В.К.* Лесное право России: учеб. для магистров / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова. — М., 2012. С. 15; *Яковлев В.Н.* Горное право современной России (конец XX — начало XXI века): учеб. пособие. — М., 2012. С. 13—18.

упоминаются воздушное и фаунистическое? Могут ли одни природные ресурсы быть важнее других?

При этом отметим, что субъекты РФ на практике постоянно принимают нормативные правовые акты, регулирующие вопросы не только охраны, но и использования атмосферного воздуха. В качестве примера можно привести Положение о порядке выдачи разрешений Правительства Москвы на полеты воздушных судов и на подъемы привязных аэростатов над Москвой, утвержденное распоряжением мэра Москвы от 25.03.2002 № 163-РМ, или постановление главы Вейделевского района Белгородской области от 27.02.2007 № 79 «О порядке и правилах организации и проведения фейерверков (салютов) на территории района»;

б) как должна называться данная отрасль? На этот счет есть три точки зрения. Первая группа авторов не учитывает вопросы использования атмосферного воздуха (то есть не признает в нем качество природного ресурса) и предлагает название для этой совокупности норм «воздухоохранное право»¹.

Так, М.М. Бринчук полагает, что «при характеристике экологического права как комплексной отрасли (суперотрасли) важно иметь в виду наличие в его системе сформировавшихся и признанных отраслей права — земельного, горного, водного, лесного, фаунистического и воздухоохранительного»².

Главным же сторонником такого названия является Р.Х. Габитов. По его мнению, воздухоохранное право — это самостоятельная отрасль российского права, в систему которого входят общая и особенная части. В общей части он выделяет институты права собственности на атмосферу Земли, права пользования ею, управления охраной атмосферы Земли, юридических механизмов охраны атмосферы Земли и юридической ответственности за нарушение воздухоохранного законодательства³.

Между тем такой подход имеет два уязвимых момента. Во-первых, институт собственности на атмосферный воздух предполагает наличие правовых норм о такой собственности, но их в реальности пока нет в российском праве. Во-вторых, не совсем понятно, какова тогда отраслевая принадлежность правовых норм, регулирующих использование воздуха.

Вторая группа авторов считает, что атмосферный воздух (как и земля, вода, леса, недра, фауна) является как природным объек-

том, так и природным ресурсом, а потому данную совокупность норм следует называть «воздушным правом». Такую позицию высказывал, в частности, О.С. Колбасов и др.⁴

Третья группа авторов пишет об «атмосферном законодательстве»⁵;

в) можно выделить следующие особенности атмосферного воздуха как природного ресурса:

— воздух является природным ресурсом, который может использоваться в рамках общего или специального природопользования. Последнее означает его использование для полетов воздушных судов, размещения линий связи и электропередач, распространения рекламы с использованием воздушных шаров, аэростатов и иных воздушных средств, выработки электроэнергии, а также размещения вредных выбросов. В отношении последнего следует провести следующую аналогию: предприниматель арендует земельный участок для размещения на нем за плату отходов производства и потребления. Точно так же и в нашем случае происходит размещение (после уплаты государству денежных средств) в атмосферном воздухе вредных веществ, но не твердых бытовых и промышленных отходов, а газообразных, то есть использование его свойств (ассимиляционного потенциала) в хозяйственных целях;

— в Лесном и Водном кодексах РФ законодатель осуществил ряд шагов по переходу от административной к договорной модели природопользования. Мы полагаем, что и в части использования атмосферного воздуха как природного ресурса со временем произойдет то же самое. При этом если по поводу лесных ресурсов может заключаться гражданско-правовой договор (купли-продажи лесных насаждений), то почему гражданский договор не может заключаться по поводу различных видов разрешенного использования атмосферного воздуха? Такая индивидуализация воздуха может проявляться как в воздушных шарах и аэростатах, так и в виде транспортных воздушных коридоров, и такой воздух может рассматриваться как объект гражданских прав;

— в части регулирования вопросов использования атмосферного воздуха представляет интерес зарубежный опыт. Так, в 1926 году в США был принят закон «О коммерческом использовании воздуха», в котором воздушное пространство государства было объявлено разновидностью актива (блага) общего пользования. В 1938 году Конгресс США принял закон

¹ См.: *Абанина Е.Н.* Некоторые вопросы развития экологического права на современном этапе // *Власть закона*. 2012. № 1. С. 108—116; *Шварц Х.И., Тютюкин Ю.И.* Правовая охрана природы Молдавии. — Кишинев, 1964. С. 289.

² *Бринчук М.М.* Указ. соч. — М., 1999. С. 87.

³ См.: *Габитов Р.Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Уфа, 2000. С. 21—23.

⁴ См.: *Колбасов О.С.* Терминологические блуждания в экологии // *Государство и право*. 1999. № 10. С. 32; *Казанцев Н.Д.* Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права // *Вестник Московского ун-та. Сер. 11 «Право»*. 1967. № 6. С. 9.

⁵ См.: *Малышко Н.И.* Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1979. С. 16.

«О гражданской авиации», в котором контроль за воздушным пространством был поручен Агентству по гражданской авиации. В начале 60-х годов XX века появились первые признаки ограниченности (исчерпаемости) такого ресурса, как воздушное пространство аэропортов. В декабре 1968 года для четырех наиболее загруженных аэропортов США было административным путем введено так называемое «правило высокой плотности», которое ограничивало количество посадок и взлетов, определило количество «воздушных коридоров», подлежащих распределению среди авиакомпаний. Авиакомпании, не попавшие в число избранных, оспорили в суде введение «правила высокой плотности», утверждая, что это правило предоставило отдельным авиакомпаниям привилегию в использовании мощностей, финансируемых правительством США.

Суд в иске отказал. Исследователи этого явления У. Райкер и И. Сенед в 1991 году писали, что такая процедура распределения была первым большим шагом к частной собственности на данный актив. Прежде США как собственник общих ресурсов контролировали их использование, применяя принцип «открытых небес», что означало реализацию принципа «первым пришел, первым обслужен». «Правило высокой плотности» закрепило за избранными авиакомпаниями право пользования коридорами на постоянной основе и потребовало от остальных владельцев самолетов уважения этого закрепления. В результате воздушные коридоры стали объектом квазипостоянного права, то есть почти частной собственности. Данная собственность не является частной в полном смысле слова, поскольку воздушные коридоры нельзя продавать. В то же время авиакомпании владели ими на постоянной основе, за исключением случаев банкротства или отзыва (конфискации) для проведения необходимых технических мероприятий. Но что же есть объект такого права?

Указанные авторы определяют его следующим образом: воздушный коридор представляет собой право на осуществление посадки и взлета в течение определенного периода времени. При этом отмечается, что собственность на воздушные коридоры не является повсеместно распространенной, а технически они ограничены заблаговременным резервированием, причем нет гарантий, что собственность на них сохранится в дальнейшем. Тем не менее исследователи подчеркивают, что это реальные права, которые сформировались совсем недавно и потому вполне поддаются изучению¹;

— не имея возможности в рамках одной статьи детально исследовать все виды разрешения использования атмосферного воздуха,

перечислим ряд видов общего природопользования (кроме дыхания человека и животных): использование атмосферного воздуха в спортивных целях (прыжки с парашютом), для отдыха (запуск бумажных змеев, фейерверков и т. д.); использование ветра в качестве движущей силы для мельниц и парусных судов и т. д.

4. Следующий вопрос — воздух как объект гражданских прав. Если смотреть на этот вопрос прагматично и без идеологии, то воздух вполне может являться объектом гражданских прав. Почему? Дело в том, что все природоресурсное законодательство построено по одной «триединой» модели — в рамках любой природоресурсной отрасли права предусмотрено существование природного объекта, природного ресурса и индивидуализированного объекта (земельный участок, участок недр, ведро воды, пойманное животное), который может находиться в частной собственности. При этом если такое животное выпустить обратно в окружающую среду, то оно снова обретет свойства природного ресурса. Однако в случае с атмосферным воздухом мы такого подхода не наблюдаем — он только природный объект. Но это не логично.

Р.Х. Габитов, касаясь определения правового статуса атмосферного воздуха, полагает, что «он, обладая всеми свойствами, присущими объектам материального мира, в практическом плане не поддается индивидуализации»².

Однако если мы согласимся с таким подходом, то окажется несостоятельной единая модель использования и охраны природных ресурсов. На наш взгляд, индивидуализация атмосферного воздуха как природного ресурса будет происходить не на местности, а исходя из его возможности рассеивать определенный объем вредных веществ либо выполнять иную полезную функцию в интересах частных лиц (например, полеты на самолете). В данном случае можно провести следующую аналогию: для создания транспортных путей (автомобильных или железнодорожных) на местности выделяются земельные участки. Однако воздух — это тоже локализованный в пространстве транспортный коридор, за пользование которым взимается плата. Другое дело, что локализуется он в других, не плоскостных системах координат.

При этом, продолжая использовать метод аналогии, отметим, что индивидуализация любого природного ресурса (в том числе атмосферного воздуха) необязательно преследует коммерческие цели. Так, примером индивидуализации природного ресурса — объекта животного мира — может служить отлов животного в научных целях, когда на него вешают специальный датчик контроля движения и отпускают в естественную среду обитания. Иные

¹ См.: Ланач В.А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. — М., 2004.

² Габитов Р.Х. Правовая охрана атмосферы: учеб. пособие. — Уфа, 1996. С. 8.

виды индивидуализации (при охоте или поимке для зоопарка) влекут прекращение статуса объекта животного мира.

Итак, при индивидуализации любой природный ресурс приобретает качество объекта гражданских прав. Применительно к воздуху это происходит в случае его закачивания в воздушный шарик, автомобильную шину, баллон водолаза (коммерческий батискаф), создания системы очистки воздуха и закачивания его в помещение и т. д. При этом наиболее известная специфика воздуха состоит в том, что его нельзя отграничить на местности в целях осуществления владения им. Отметим, что это свойство присуще не только воздуху. Например, если садоводческое товарищество в соответствии с договором водопользования откачало из водоема некоторое количество кубометров воды для полива, то и тут мы не увидим никакой привязки к местности. При этом в случае индивидуализации воздух становится объектом гражданских прав, но теряет свойство объекта экологических правоотношений (как и земля в горшочке на окне, вода в бутылке, животное в зоопарке и т. п.).

В случае выброса вредных веществ в атмосферу такой выброс будет не абстрактным, а осуществится конкретным заводом в конкретной местности, от чего и будет зависеть его размер (объем). Вредные последствия главным образом тоже будут локализованы (пусть не городом, а областью или «розой ветров»). Таким образом, индивидуализация здесь идет не по административно-территориальному критерию (город, район), а по критерию возможностей атмосферы конкретной местности рассеять выброс и путей (направлений) ветра, сдувающего выброс. Итак, границы индивидуализации оригинальны и не привязаны к местности, децентрализованы. В этом специфика воздуха.

Подведем итоги.

1. Индивидуализированные части природных ресурсов могут иметь гражданско-правовой режим недвижимой (земельный участок, участок недр) или движимой вещи (все остальные, включая воздух).

2. Все природные ресурсы объективно существуют в трех качествах: природного объекта, природного ресурса, индивидуализированной части природного ресурса, являющейся объектом гражданских прав. По атмосферному воздуху нормативно и доктринально предусмотрено его существование только в виде природного

объекта, что порождает асимметрию в праве. С точки зрения логики и юридической техники нельзя допустить, чтобы одни природные ресурсы могли быть вещью и объектом гражданских прав, а другие нет. Для них могут быть предусмотрены разные формы собственности или разный объем оборотоспособности, но не разная юридическая природа.

3. Установить верхнюю границу воздушного столба с передачей его собственнику земельного участка, как предлагают цивилисты, невозможно, поскольку воздух не может являться принадлежностью главной вещи ввиду своей физической газообразной природы, владеть им невозможно. Правомочия земельного собственника ограничиваются использованием воздуха для решения своих нужд на небольшом расстоянии над землей. Далее начинается сфера действия публично-правовых норм — воздушного законодательства.

4. Говорить об отношениях государственной собственности на атмосферный воздух не совсем корректно, поскольку его физические свойства не позволяют никому обладать им. Поэтому наиболее адекватной по отношению к нему (равно как и к иным видам природных ресурсов) является концепция народного (национального) достояния. Государственные органы осуществляют функции распоряжения атмосферным воздухом (в части специального, но не общего природопользования), исходя не из принадлежности государству данного природного блага, а в силу политического суверенитета.

5. Атмосферный воздух может быть индивидуализирован двояко: в первом случае он приобретает свойства объекта гражданских прав (баллон водолаза, шарик, мяч и т. д.); во втором случае он локализуется в пространстве посредством установления транспортных воздушных коридоров либо определением лимитов на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух.

6. Воздушное право как совокупность правовых норм, регулирующих использование и охрану атмосферного воздуха, будет иметь наиболее тесные межотраслевые связи с транспортным законодательством (особенно с Воздушным кодексом РФ, устанавливающим правовые основы *использования воздушного пространства* и деятельности в области авиации). Однако вопросы использования воздуха воздушными коридорами не ограничиваются.