

УДК 349.6

Юлія Коваленко,*аспірант кафедри екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ШКОДИ У СФЕРІ ТЕПЛОВОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

Стаття присвячена дослідженню механізму правового регулювання компенсації екологічної шкоди у сфері теплової енергетики. На підставі аналізу доктринальних підходів науки екологічного права, а також положень міжнародного, європейського та національного законодавства у статті проаналізовано особливості компенсації екологічної шкоди у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС.

Ключові слова: компенсація, екологічна шкода, тепла енергетика, теплові електростанції (ТЕС), навколишнє природне середовище, господарська діяльність, юридична відповідальність.

Постановка проблеми. Одним з ефективних засобів механізму правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС, який виконує охоронно-захисну й превентивну функції в процесі правового регулювання виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, є інститут юридичної відповідальності за шкоду, завдану довкіллю. Багатофункціональна характеристика юридичної відповідальності у сфері теплоенергетики зумовлена особливістю об'єкта підвищеної небезпеки – підприємства ТЕС, господарська діяльність якого є екологічно небезпечною та постійно справляє негативний вплив на навколишнє природне середовище. Враховуючи такі складники регулюючого механізму юридичної відповідальності, як відповідальність за вину (винна відповідальність), відповідальність за створену небезпеку (відповідальність без вини), безумовна відповідальність (відповідальність без можливості виправдання) [1, с. 212-213], на наш погляд, актуальним є дослідження механізму правового регулювання компенсації шкоди, завданої довкіллю внаслідок господарської діяльності ТЕС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий механізм компенсації шкоди за екологічні правопорушення не є новелою для вітчизняної науки екологічного права. Зокрема, комплексне дослідження компенсації шкоди за екологічним законодавством України здійснено М. В. Красновою у монографічній роботі [2]. Також окремі питання компенсації шкоди як засобу юридичної відповідальності за екологічні правопорушення досліджено в працях таких науковців, як

В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, О. С. Колбасова, М. І. Краснова, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка та ін.

Метою статті є дослідження правового регулювання компенсації екологічної шкоди у сфері теплової енергетики як засобу юридичної відповідальності за правопорушення, що вчиняються підприємством ТЕС.

Виклад основного матеріалу. Екологічно небезпечний характер господарської діяльності з виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, на наш погляд, дає підстави стверджувати, що екологічна шкода є обов'язковою ознакою юридичної відповідальності (позитивної та негативної) суб'єкта господарювання у сфері теплової енергетики, оскільки об'єкти правової охорони довкілля (ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]) зазнають негативних наслідків незалежно від факту вчинення правопорушення.

Слід зазначити, що нормативне визначення поняття «екологічна шкода» міститься в актах міжнародного та європейського законодавства. Зокрема, йдеться про Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, заподіяну діяльністю, небезпечною для навколишнього середовища, від 21 червня 1993 р. [4] та Директиву 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р. [5].

На відміну від міжнародного та європейського права, в чинному законодавстві

Україні поняття «екологічна шкода» не має нормативного закріплення. Разом із тим шкода є обов'язковим елементом настання майнової (цивільної) відповідальності і пов'язується зі збитками майнового та немайнового характеру, завданими довкіллю, внаслідок господарської діяльності такого джерела підвищеної небезпеки, як підприємства ТЕС. У зв'язку із цим однією з визначальних ознак юридичної відповідальності як засобу правового забезпечення екологічної безпеки у сфері теплоенергетики є компенсаційний характер, що полягає в обов'язку суб'єкта господарювання, який здійснює виробництво теплової енергії та експлуатацію ТЕС, відшкодувати збитки, завдані суспільним, державним та приватним інтересам, незалежно від застосування до такого суб'єкта засобів адміністративної чи кримінальної відповідальності.

В екологічній доктрині компенсацію шкоди як дію, що має на меті «зрівноважити майнову та немайнову втрату», відмежовують від відшкодування, тобто дії, спрямованої «на заміну утраченого майна, яке виражається у передачі потерпілому майна того ж роду, якості, вартості, або в оплаті грошової суми в розмірі, відповідному вартості втраченого майна [2, с. 12-13]». На наше переконання, для характеристики майнового аспекту юридичного суб'єкта теплоенергетики слід використовувати термін «компенсація», оскільки шкода, завдана навколишньому природному середовищу, є невідомою, тому суб'єкт господарювання, який володіє таким джерелом підвищеної небезпеки, зобов'язаний зрівноважувати реально заподіяні та потенційні збитки з вимогами забезпечення екологічно безпечного стану довкілля, «при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей» (ч. 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Розглядаючи поняття «компенсація екологічної шкоди», вважаємо за доцільне звернутися до наукового підходу М. В. Краснової, за яким даний термін визначається як «процес, у межах якого забезпечується діяльність зобов'язаних на те суб'єктів із здійснення системи охоронних заходів, сфера діяльності яких пов'язана з негативними впливами на матеріальні об'єкти, якість та безпека яких становить суспільний інтерес, а також оплата такими суб'єктами певної суми коштів потерпілим особам за втрати, що виникли внаслідок порушення їхніх законних прав та інтересів [2, с. 13]».

На нормативному рівні компенсаційна ознака юридичної відповідальності суб'єкта

господарювання у сфері тепlopостачання проявляється в принципі «забруднювач – платник», який реалізується для попередження та ліквідації наслідків екологічної шкоди в рамках екологічної відповідальності (ст. 1 Директиви 2004/35/ЄС).

На підставі аналізу положень чинного законодавства України зауважимо, що процедурно компенсація екологічної шкоди у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС здійснюється в добровільному, адміністративному та судовому порядку. Зокрема, в добровільному порядку така компенсація проявляється у перерахуванні в державний бюджет коштів, спрямованих на запобігання та/або ліквідацію екологічної шкоди за волевиявленням безпосередньо суб'єкта господарювання у сфері тепlopостачання.

В адміністративному порядку компенсація екологічної шкоди проявляється у вигляді штрафних санкцій, що застосовуються: а) Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за правопорушення у сфері тепlopостачання (ст. 31 Закону України «Про тепlopостачання» [6]). Згідно з даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за результатами проведених цією Комісією заходів державного контролю у 2015 р. прийнято 185 рішень, в тому числі: 33 розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; 21 постанова-застереження щодо недопущення порушень ліцензійних умов; 130 постанов про накладення штрафу; 1 постанова про анулювання ліцензії. Зокрема, до суб'єктів господарювання у сфері теплоенергетики застосовано санкції у вигляді штрафів на суму 1,521 млн грн. [7]; б) Державною екологічною інспекцією України за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС (ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). За результатами здійснення державного нагляду (контролю) за I півріччя 2016 року територіальними органами Держекоінспекції України за порушення вимог природоохоронного законодавства накладено штрафні санкції на загальну суму 2 млн. 319 тис. грн. [8].

У судовому порядку компенсація екологічної шкоди за правопорушення у сфері теплоенергетики здійснюється внаслідок розгляду справ у спорах, в яких позивачами здебільшого є органи, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища (Держав-

на екологічна інспекція, інші контролюючі державні органи, прокурор в інтересах держави в особі цих органів). Відповідачами у зазначених спорах виступають господарюючі суб'єкти, зокрема, у сфері теплопостачання, якими допущено правопорушення у сфері охорони довкілля. Предметом спору здебільшого є стягнення шкоди, заподіяної державі внаслідок порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища (узагальнення судової практики Вищого господарського суду України «Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища» від 1 січня 2009 р. [9]).

Порядок розрахунку екологічної шкоди, яка підлягає компенсації, визначається залежно від способу розрахунку такої шкоди та об'єкта навколишнього природного середовища, якому заподіюється шкода внаслідок виробництва теплової енергії і експлуатації ТЕС. У зв'язку із цим у науковій літературі виділяють чотири методи (способи) розрахунку екологічної шкоди: витратний, таксовий, розрахунковий, нормативний [2, с. 346].

За витратним способом компенсації екологічної шкоди відшкодування збитків проводиться підприємствами ТЕС, яким «відводяться природні ресурси, що вилучаються», а також підприємствами ТЕС, «діяльність яких обмежує права власників природних ресурсів і користувачів або призводить до погіршення якості суміжні природні ресурси [2, с. 347]». Відповідно до п. 3 Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 [10], відшкодуванню підлягають: вартість нерухомого майна, включаючи незавершене будівництво; вартість багаторічних, лісових і деревно-чагарникових насаджень; вартість водних джерел; понесені витрати на поліпшення якості земель за період використання земельних ділянок з урахуванням економічних показників, інші збитки. Зауважимо, що за витратним способом такі збитки відшкодовуються не за фактом виявлення порушення екологічного законодавства, а на підставі юридичного факту, зокрема затвердженого акта (із визначенням розміру збитків) комісії, створених Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських рад, а в разі вилучення (викупу) земельних ділянок – на підставі прийняття відповідною радою зазначеного рішення (п. п. 2, 5 Порядку). Та-

кож зауважимо, що особливості та порядок розгляду справ про відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам закріплено в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 р. № 7 [11].

Таксовий метод визначення екологічної шкоди, завданої підприємством ТЕС, використовується для розрахунку збитків, заподіяних, зокрема, лісовим ресурсам [12], територіям та об'єктам природно-заповідного фонду [13] і т. д. Разом із тим вказаний спосіб компенсації екологічної шкоди стосовно суб'єктів господарювання у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС на практиці майже не трапляється.

Найбільш поширеним способом компенсації екологічної шкоди внаслідок господарської діяльності у сфері теплопостачання є *розрахунковий метод*, на підставі якого затверджено, зокрема, методики розрахунку шкоди, заподіяної: а) водним ресурсам внаслідок забруднення та порушення правил охорони вод, що застосовується у разі: забруднення водних об'єктів, самовільного використання водних ресурсів за відсутності дозвільних документів у разі перевищення встановлених у дозволі на спеціальне водокористування лімітів, забору, використання води та скиду забруднюючих речовин із зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування (п. 1.2 Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 [14]); б) земельним ресурсам внаслідок їх забруднення і засмічення через порушення природоохоронного законодавства [15], а також внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу [16].

Нормативний метод розрахунку екологічної шкоди у сфері теплопостачання найчастіше застосовується у разі перевищення підприємством ТЕС як стаціонарним джерелом забруднення атмосферного повітря нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин (ст. ст. 7, 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [17]). Розрахунок розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в резуль-

таті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, здійснюється відповідно до Методики, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 [18]. Разом із тим зауважимо, що на практиці вказана Методика застосовується судами не лише для обчислення шкоди, заподіяної внаслідок перевищення нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел в атмосферне повітря, але і для розрахунку шкоди, заподіяної шляхом здійснення таким стаціонарним джерелом викиду забруднюючих речовин без відповідного дозволу. Зокрема, ця Методика використовувалася Господарським судом Черкаської області для обчислення шкоди, заподіяної комунальним підприємством теплових мереж «Черкастеплокомуненерго» внаслідок роботи 31 одиниці котлоагрегатів котельні, частина з яких здійснювала викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволів, а частина – на підставі дозволів, термін дії яких закінчився. Така діяльність підприємства спричинила порушення законодавства про охорону атмосферного повітря та заподіяння збитків державі в сумі 991 287 грн. 89 коп. [19].

Висновки

Таким чином, на нашу думку, проведене дослідження дає можливість зробити такі висновки: 1) екологічна шкода у сфері теплоенергетики – це негативні наслідки, яких зазнають об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища і які настають у результаті здійснення господарської діяльності з виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС незалежно від факту вчинення правопорушення; 2) компенсація екологічної шкоди у сфері теплоенергетики полягає в обов'язку суб'єкта господарювання, який здійснює виробництво теплової енергії та експлуатацію ТЕС, відшкодувати збитки, завдані суспільним, державним та приватним інтересам, незалежно від застосування до такого суб'єкта засобів адміністративної чи кримінальної відповідальності; 3) процедурно компенсація екологічної шкоди у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС здійснюється в добровільному, адміністративному та судовому порядку; 4) порядок розрахунку екологічної шкоди, яка підлягає компенсації, визначається залежно від способу розрахунку такої шкоди (витратного, таксового, розрахункового, нормативного) та об'єкта навколишнього природного середовища, якому заподіюється шкода внаслідок господарської діяльності підприємства ТЕС.

Список використаних джерел:

1. Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / [М. В. Краснова, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова та ін.]; під заг. ред. М. В. Краснкової та Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – 575 с.
2. Краснова М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти) : монографія / Краснова М. В. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 439 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 57.
4. Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 21.VI.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007c079>
5. Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» від 21 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_965
6. Про теплопостачання : Закон України від 2 червня 2005 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 364.
7. Звіт про виконання Плану заходів зі здійснення державного контролю ліцензійатів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на 2015 рік (затверджено Головою Комісії від 31 березня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nerc.gov.ua/?id=19404>
8. Про результати здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища за I півріччя 2016 року // Офіційний сайт Державної екологічної інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dei.gov.ua/menu-3/2011-12-19-07-30-27/zv2016/3201-pro-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-doderzhanniam-vimog-zakonodavstva-u-sferi-okhoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-za-i-pivrichchya-2016-roku.html>
9. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища : Узагальнення судової практики Вищого господарського суду України від 1 січня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>
10. Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 (із змінами від 20.10.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>
11. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. (із змінами від 19.03.2010) [Електро-

ний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/va007700-04>

12. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 (із змінами від 28.12.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/665-2008-%D0%BF>

13. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/541-2013-%D0%BF>

14. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 (із змінами від 13.10.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09/page>

15. Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної без-

пеки України від 27 жовтня 1997 р. № 171 (із змінами від 04.04.2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98>

16. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 (із змінами від 21.06.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF>

17. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 34. – Ст. 592.

18. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09>

19. Рішення Господарського суду Черкаської області від 9 червня 2009 р. у справі № 12/1112 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/3878234>

Статья посвящена исследованию механизма правового регулирования компенсации экологического ущерба в сфере тепловой энергетики. На основании анализа доктринальных подходов науки экологического права, а также положений международного, европейского и национального законодательства в статье проанализированы особенности компенсации экологического ущерба в сфере производства тепловой энергии и эксплуатации ТЭС.

Ключевые слова: компенсация, экологический вред, тепловая энергетика, тепловые электростанции (ТЭС), окружающая среда, хозяйственная деятельность, юридическая ответственность.

Article is devoted to research the legal regulation mechanism of compensation for environmental damage in the area of thermal energy. On the basis of environmental legal doctrinal approaches and provisions of international, European and Ukrainian legislation, the article analyzes peculiarities of compensation for environmental damage in the thermal power production and thermal power plants operation.

Key words: compensation, environmental damage, thermal power, thermal power plants, environment, economic activity, legal liability.

