

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КОВАЛЕНКО Ю. В.,
аспірант юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 349.6

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТЕПЛОВИХ ЕЛЕКТРОСТАНЦІЙ

Стаття присвячена дослідженню особливостей механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації теплових електростанцій.

Ключові слова: теплові електростанції (ТЕС), екологічна безпека, механізм організаційно-правового забезпечення, управлінська діяльність, навколишнє природне середовище.

Статья посвящена исследованию особенностей механизма организационно-правового обеспечения экологической безопасности в процессе производства тепловой энергии и эксплуатации тепловых электростанций.

Ключевые слова: тепловые электростанции (ТЭС), экологическая безопасность, организационно-правовое обеспечение, управленческая деятельность, окружающая среда.

Article is devoted to research peculiarities of the organizational and legal environmental safety mechanism in the process of heat production and thermal power plants operation.

Key words: thermal power plants, environmental safety, organizational and legal support mechanism, management activity, environment.

Вступ. Механізм правового забезпечення екологічної безпеки теплових електростанцій (далі – ТЕС) є комплексною правовою категорією, яка спрямована на реалізацію регулятивно-охоронних функцій у процесі правового регулювання відносин, які виникають, змінюються й припиняються у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності з виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС. Загальновідомо, що за своїм функціональним призначенням теплова енергетика відіграє стратегічно важливу роль у забезпеченні енергетичної безпеки держави. Разом із тим ТЕС є екологічно небезпечними об'єктами промисловості й одним із основних джерел забруднення довкілля. Це, у свою чергу, зумовлює актуальність дослідження механізму правового регулювання забезпечення екологічної безпеки у сфері експлуатації ТЕС і його невід'ємного структурного елемента – організаційної складової, представленої інституційною системою суб'єктів еколого-управлінської діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика управлінської діяльності як складової механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС в Україні та його інституційної системи. Для досягнення поставленої мети автор звертається до наукових здобутків доктрини екологічного права у сфері тектоєкології, представлених працями



таких учених: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, О.С. Колбасова, М.В. Краснової, Ю.О. Краснової, Н.Р. Малишевої, М.О. Фролова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Результати дослідження. Серцевиною механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС є управлінська діяльність суб'єктів екологічних правовідносин, яка здійснюється в процесі виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС. В енциклопедичних словниках поняття «управління» тлумачиться як цілеспрямована діяльність органів державної влади або інших суб'єктів щодо коригування визначеним об'єктом у певній сфері (галузі) [1, с. 624–625; 2, с. 1300]. У теорії публічного адміністрування «управління» розглядається як «діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети» [3, с. 675]. Отже, управління як процедурна діяльність полягає в цілеспрямованому впливі певного суб'єкта суспільних відносин на об'єкт для досягнення визначеного результату. У зв'язку з цим у юриспруденції з метою правового регулювання суспільних відносин влади-підпорядкування управління класифікується за різними критеріями. Ураховуючи зазначене, усталеною є позиція, за якою суспільні відносини, що виникають із приводу використання природних ресурсів, охорони довкілля й забезпечення екологічної безпеки зараховують до екологічних управлінських відносин, виокремлюючи такий вид управління, як екологічне управління.

Варто наголосити, що в науці екологічного права немає однозначного підходу до характеристики екологічного управління, що пов'язано з різними назвами, які вживаються для позначення такого виду управлінської діяльності, а саме: «управління охороною природи» [4, с. 100], «управління еколого-економічною системою» [5, с. 80], «управління природокористуванням, управління охороною природи і використанням природних ресурсів», «управління охороною навколишнього середовища» [6, с. 130–131], «управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища» [7, с. 10], «управління у сфері екології та природних ресурсів» [8, с. 195–196] тощо. Окрім цього, поширеною є точка зору, за якою науковий напрям про управлінську діяльність у сфері екології йменується тектоекологією, що розуміється як «урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян» [9, с. 134].

Щодо управлінської діяльності як складової механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС уважаємо, що така діяльність є складовою еколого-управлінських відносин, які виникають, змінюються й припиняються у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності з виробництва теплової енергії, експлуатації ТЕС, кінцевим результатом якої є забезпечення системою органів публічного управління, суб'єктами господарювання у сфері теплової енергетики, а також іншими заінтересованими особами такого стану навколишнього природного середовища, за якого в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз під впливом непередбачуваних і важкопрогнозованих факторів, зумовлених процесом і наслідками господарської діяльності у сфері експлуатації ТЕС, забезпечується гарантоване державою право громадян на безпечне для здоров'я й життя довкілля.

Відтак об'єктом тектоекологічних відносин у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС є екологічна безпека навколишнього природного середовища й господарська діяльність із використання теплової енергії та експлуатації ТЕС. Зміст таких відносин становлять права й обов'язки суб'єктів управління щодо вказаних об'єктів.

Щодо суб'єктів еколого-управлінської діяльності у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС варто зазначити, що суб'єктний склад таких відносин безпосередньо залежить від форми тектоекологічного управління. Наразі серед науковців немає одностайної точки зору щодо інституційної системи еколого-управлінської діяльності. На думку В.В. Петрова та Ю.С. Шемшученка, управління в галузі охорони природи здійснюється від-



повідними представницькими органами, Кабінетом Міністрів України, Міністерством екології і природних ресурсів України, у тому числі спеціально уповноваженими державними органами й об'єднаннями громадян [10, с. 42]. Також у науковій літературі до суб'єктів екологоправозастосування зараховують власників природних ресурсів і природокористувачів, місцеві органи влади й управління, судові органи, органи міліції [11, с. 19].

Дещо звужений підхід до розуміння еколого-управлінської діяльності простежується в працях Ю.А. Ізраеля, який до суб'єктів управління у сфері екології зараховує систему виконавчо-розпорядчих органів спеціальної компетенції [12, с. 33]. Така позиція, на нашу думку, є виправданою в разі ототожнення тектоєкологічної діяльності виключно з державним управлінням.

У дослідженні автор є прихильником широкого підходу до розуміння суб'єктів тектоєкологічної діяльності, що є виправданим для сфери виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, оскільки в процесі використання теплової енергії реалізацію владних повноважень у цій сфері здійснюють не лише органи державної влади, а й суб'єкти господарювання, які експлуатують ТЕС, та об'єднання громадян. У зв'язку з цим уважаємо, що інституційно система організаційно-правового забезпечення управління у сфері експлуатації ТЕС повинна виглядати так: 1) державне управління; 2) самоврядне (муніципальне) управління; 3) громадське управління; 4) виробниче (корпоративне) управління.

Варто відмітити, що система організаційно-правового забезпечення управління у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС функціонує також на засадах територіальності. За таким принципом обсяг владного впливу на об'єкт тектоєкологічних відносин залежить від адміністративно-територіального устрою держави й безпосередньо місця локалізації ТЕС. У зв'язку з цим організаційно-правове забезпечення управління у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС здійснюється за такими рівнями: I – національний (охоплює територію всієї держави, реалізується системою державного й громадського управління); II – регіональний (охоплює територію області, АР Крим, міст Києва та Севастополя, реалізується системою державного, самоврядного і громадського управління); III – місцевий (охоплює територію району, населеного пункту в межах однієї області, реалізується системою державного, самоврядного та громадського управління); IV – об'єктовий (охоплює природний об'єкт, ТЕС як підприємство, реалізується системою державного, виробничого управління).

Отже, в цій науковій роботі механізм організаційно-правового забезпечення управління у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС досліджується комплексно на засадах інституційності й територіальності. Якщо вести мову про *систему державного управління* у сфері забезпечення екологічної безпеки ТЕС в Україні, владний вплив якої поширюється на всі територіальні рівні управління в процесі виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, варто звернутися до положень чинного законодавства. Так, згідно з ч. 2 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», державне управління в галузі охорони довкілля здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АР Крим, місцеві ради й виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи щодо охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

В електроенергетиці державне управління здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про електроенергетику»).

За положеннями ст. ст. 10–12 Закону України «Про тепlopостачання», державне управління у сфері тепlopостачання належить до компетенції Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, Ради Міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій.

Отже, на підставі нормативних положень і підходів сучасної екологічної доктрини вважаємо, що інституційну систему державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки ТЕС в Україні становлять такі органи:



1) органи державної влади, які справляють регульовальний вплив на суспільні відносини у сфері виробництва теплової енергії, експлуатації ТЕС і забезпечення екологічної безпеки, діяльність яких спрямована на визначення вектора державної політики в цій галузі та координацію діяльності органів державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада АР Крим);

2) органи державного управління загальної компетенції, для яких забезпечення екологічної безпеки ТЕС не є ключовим завданням, однак до повноважень яких належить реалізація окремих функцій у названій сфері (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації);

3) органи державного управління спеціальної компетенції, діяльність яких спрямована на формування й реалізацію державної політики у сфері використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, експлуатації об'єктів теплоенергетики як складових паливно-енергетичного комплексу держави, використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, а також на здійснення державного нагляду (контролю) у цій сфері.

Відмітимо, що сьогодні не втратила своєї актуальності класифікація органів спеціального державного управління в галузі екології, запропонована В.І. Андрейцевим [9, с. 137]. Разом із тим, згідно з положеннями чинного законодавства України, в основу поділу системи органів державного управління спеціальної компетенції покладено функціональне призначення центрального органу виконавчої влади, зокрема, у сфері забезпечення екологічної безпеки ТЕС. Такий поділ відображено в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. (ст. ст. 6, 16, 17) [13] і Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 [14]. Ураховуючи зазначене, можна зазначити, що система центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки ТЕС має таку структуру:

– центральні органи виконавчої влади, які забезпечують формування й реалізацію державної політики: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

– центральні органи виконавчої влади, основним завданням яких є надання адміністративних послуг: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з питань праці;

– центральні органи виконавчої влади, основним завданням яких є управління об'єктами державної власності: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство водних ресурсів України;

– центральні органи виконавчої влади, основним завданням яких є здійснення державного нагляду (контролю): Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна екологічна інспекція України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

Зауважимо, що, окрім органів загальнодержавного управління, значний вплив на забезпечення екологічної безпеки територій у процесі виробництва теплової енергії й експлуатації ТЕС здійснюють *органи регіонального та місцевого управління*, які інституційно реалізують свою діяльність через місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. На наше переконання, одним із недоліків чинного законодавства у сфері електроенергетики є відсутність чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у відносинах із суб'єктами електроенергетики. Зокрема, такий висновок випливає зі змісту ст. 10 Закону України «Про електроенергетику», якою компетенція відповідних органів передбачена в одній статті, що не сприяє чіткому розмежуванню повноважень органів влади на місцях у галузі електроенергетики, оскільки, згідно із законодавством, частина повноважень, визначених у ст. 10 цього Закону, належить місцевим державним адміністраціям, а частина – органам місцевого самовряду-



вання. У зв'язку з цим уважаємо, що необхідно внести зміни до Закону України «Про електроенергетику», структурно роз'єднавши повноваження вказаних органів.

Однією з важливих складових сучасного інституційного механізму забезпечення екологічної безпеки ТЕС є *громадське управління*, діяльність якого поширюється на національний, регіональний і місцевий рівні. Варто наголосити, що роль і участь громадськості як суб'єкта управлінських відносин у сфері енергетики законодавчо не окреслена, оскільки в Законах України «Про функціонування паливно-енергетичного комплексу в особливий період», «Про електроенергетику», «Про теплопостачання» відсутні положення про участь громадськості в забезпеченні екологічної безпеки об'єктів теплової енергетики. У цьому стосунку раціональною є точка зору М.В. Краснової, яка, аналізуючи Орхуську конвенцію, зазначає, що вітчизняне законодавство в цьому аспекті «сформульовано декларативно, проголошує лише певні можливості, однак не передбачає механізмів їх забезпечення, що створює ускладнення при їх реалізації» [15, с. 32].

Низку нормативних положень про громадськість як суб'єкта управлінських відносин передбачено в екологічному законодавстві, з положень якого випливає, що громадське управління в Україні інституційно здійснюється через громадські організації та громадських інспекторів з охорони довкілля (ст. ст. 21, 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771, наказ Мінприроди «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18 грудня 2003 р. № 168, Наказ Мінприроди «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88). Відмітимо, що громадські організації екологічного спрямування активно співпрацюють із центральними органами виконавчої влади. Так, сьогодні при Мінприроди створено Громадську раду, до складу якої входять більше ніж 30 громадських організацій (Всеукраїнська громадська організація «Жива планета», Громадська організація «Жінки і діти України – наше майбутнє», громадська організація «Зелене партнерство» тощо) [16]. Також наразі при Міненергугілля відбувається формування нового складу Громадської ради [17].

Уважаємо, що однією з дієвих форм залучення громадськості до управлінської діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки під час здійснення господарської діяльності суб'єктами ТЕС є створення громадських рад при органах місцевого самоврядування й органах виконавчої влади на місцях із питань, що стосуються, зокрема, розміщення нових теплових електростанцій на відповідній території, експлуатації діючих ТЕС, впливу господарської діяльності ТЕС на довкілля, можливості обмеження викидів деяких забруднюючих речовин в атмосферу тощо. Це, у свою чергу, сприятиме розвитку двостороннього діалогу між органами державного й самоврядного управління та зацікавленою громадськістю й залученню останньої до процесу прийняття владних рішень із питань, що стосуються довкілля.

Якщо вести мову про об'єктовий рівень управління процесом виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, його, на нашу думку, можна визначати як *корпоративне екологічне управління*, де цілеспрямований вплив організаційно-функціональної діяльності здійснюється щодо конкретно обраного підприємства як об'єкта господарювання й господарюючого суб'єкта. Ураховуючи значення корпоративного управління, або «екологічного менеджменту» для правової організації тектоекологічної діяльності у сфері виробництва теплової енергії та експлуатації ТЕС, можемо констатувати, що в доктрині це поняття розглядається комплексно, а саме: а) як один із принципів екологічної політики, закріплений у законодавстві; б) як система правових норм; в) як тип екологічних правовідносин; г) як правова форма й система екологічного управління конкретним господарюючим об'єктом; д) як система основних екологічних напрямів діяльності (функцій) суб'єкта господарювання [18, с. 4]. Відмітимо, що корпоративне екологічне управління починає відігравати все більшу роль, оскільки саме підприємство з виробництва теплової енергії є основним джерелом техногенного навантаження на навколишнє природне середовище, що в умовах формування



ринкової економіки й відходу від жорсткого впливу органів державної влади полягає в перенесенні тягаря вирішення екологічних проблем на суб'єкта господарювання у сфері теплової енергетики.

Висновки. Отже, на основі викладеного вище можемо підсудати таке:

1. Управлінська діяльність як складова механізму організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС – це складова еколого-управлінських відносин, які виникають, змінюються припиняються у зв'язку зі здійсненням господарської діяльності з виробництва теплової енергії, експлуатації ТЕС, кінцевим результатом якої є забезпечення системою органів публічного управління, суб'єктами господарювання у сфері теплової енергетики, а також іншими заінтересованими особами такого стану навколишнього природного середовища, за якого в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз під впливом непередбачуваних і важкопрогнозованих факторів, зумовлених процесом і наслідками господарської діяльності у сфері експлуатації ТЕС, забезпечується гарантоване державою право громадян на безпечне для здоров'я й життя довкілля.

2. Інституційно система організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки ТЕС представлена органами державного та самоврядного управління, а також суб'єктами громадського й виробничого (корпоративного) управління.

3. За територіальністю організаційно-правове забезпечення управління у сфері експлуатації ТЕС здійснюється на національному (охоплює територію всієї держави, реалізується системою державного та громадського управління), регіональному (охоплює територію області, АР Крим, міст Києва й Севастополя, реалізується системою державного, самоврядного та громадського управління), місцевому (охоплює територію району, населеного пункту в межах однієї області, реалізується системою державного, самоврядного та громадського управління) й об'єктовому (охоплює природний об'єкт, ТЕС як підприємство, реалізується системою державного, виробничого управління) рівнях.

4. За правовою формою організаційно-правове забезпечення управління у сфері експлуатації ТЕС забезпечується системою державного управління, органами регіонального та місцевого управління, громадськими організаціями й громадськими інспекторами з охорони довкілля, а також безпосередньо підприємствами ТЕС – суб'єктами корпоративного екологічного управління.

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. – К. : Аконіт, 2005. – Т. 3 : П–Я. – 2005. – 862 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
4. Колбасов О.С. Правовая охрана природы в СССР : [учебное пособие] / О.С. Колбасов ; под ред. В.В. Петрова. – М. : Юрлит, 1976. – 351 с.
5. Петров В.В. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды / В.В. Петров // Правовые проблемы экологии : сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы / под ред. В.В. Петрова. – М., 1980. – С. 80–100.
6. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1989. – 231 с.
7. Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2006. – № 1. – С. 10–15.
8. Лазор О. Органи державного управління в галузі екології та природних ресурсів / О. Лазор // Вісник Української академії державного управління при Президенті України. – 2001. – № 4. – С. 195–202.



9. Андрейцев В.І. Екологічне право України. Загальна частина. Курс лекцій у схемах : [навч. посіб. для юрид. фак. вузів] / В.І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
10. Петров В.В. Административное принуждение в области охраны окружающей природной среды : [учеб. пособ. для вузов] / В.В. Петров. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 168 с.
11. Шемшученко Ю.С. Природа і закон / Ю.С. Шемшученко. – К. : Політвидав України, 1991. – 191 с.
12. Израэль Ю.А. Проблемы охраны природной среды и пути их решения / Ю.А. Израэль. – Л. : Гидрометеоздат, 1984. – 145 с.
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (зі змінами від 18.05.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/442-2014-%D0%BF>.
15. Краснова М.В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції / М.В. Краснова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2000. – Вип. 40. – С. 30–35.
16. Склад Громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/rada/649-sklad>.
17. Протокол № 1 засідання Ініціативної групи з підготовки Установчих зборів для формування нового складу Громадської ради при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України від 02.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245116526&cat_id=161254.
18. Чекавська Я.О. Правові засади впровадження в Україні систем екологічного менеджменту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Я.О. Чекавська ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2016. – 18 с.

