

**ОБМЕЖЕННЯ, ТИМЧАСОВА ЗАБОРОНА (ЗУПИНЕННЯ)
ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄКТІВ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ ЯК
САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Ключові слова: господарсько-правова відповідальність, санкції, обмеження діяльності, припинення діяльності.

Одним із видів юридичних санкцій, що застосовуються до підприємств, які здійснюють виробництво електричної та теплової енергії (далі — ПЗВЕТЕ) за порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища (далі — НПС), є обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики, які передбачені ст. 20 Закону України «Про електроенергетику» [1]. Їх дія як заходів юридичної відповідальності за порушення норм екологічного права розповсюджується на різні за галузевою і виробничою ознаками підприємства, установи, організації та об'єкти. Проте відносно ПЗВЕТЕ обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності набувають специфічних ознак, обумовлених, по-перше, вирішальним впливом енергетики на стан економіки в державі [2] і, по-друге, технологічними особливостями і зв'язками усіх об'єктів електроенергетики у межах Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України. Як свідчить аналіз чинного законодавства України, що здійснює регулювання відповідної сфери суспільних відносин, ним не враховуються зазначені вище особливості енергетичної галузі, а також у ньому наявні певні недоліки щодо самого порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності, що не сприяє виконанню, перш за все, превентивної мети еколого-правової відповідальності. Крім того, дослідження науково-теоретичних доробок з приводу обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності в Україні дозволяє констатувати відсутність єдиного погляду на вид юридичної відповідальності, до якого належать ці санкції.

У науковій літературі питання, яким присвячено статтю, досліджувалися такими вченими як Е. Позняк [3], Г.А. Зорич [4], Н.В. Ільків [5] та інші. Однак у наукових працях цей вид санкцій за екологічні правопорушення виступав не самостійним предметом дослідження, а лише складовою більш фундаментальної категорії (еколого-правова відповідальність, адміністративно-господарські санкції). Тому ряд юридичних аспектів обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності об'єктів електроенергетики залишилися поза увагою дослідників. Так, потребують конкретизації повноваження і коло суб'єктів, уповноважених приймати рішення про застосування такої санкції, уточнення підстав її застосування в залежності від особливостей функціонування енергетичної галузі. Отже, зазначене вище вказує на актуальність дослідження.

Метою статті є конкретизація положень щодо кола та повноважень суб'єктів, уповноважених застосовувати до ПЗВЕТЕ санкції у вигляді обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики за порушення законодавства про охорону НПС та підстав їх застосування.

Використання традиційного підходу до видів юридичної відповідальності в екологічному праві, якими є кримінально-правова, адміністративно-правова, цивільно-

права і дисциплінарна, не дозволяє віднести санкції у вигляді обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності до жодного з цих видів. У рішенні від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб) [6] Конституційний Суд України дійшов висновку, що за своїм змістом п. 22. ч. 1. ст. 92 Конституції України [7] не спрямований на встановлення переліку видів юридичної відповідальності, а має на меті передбачити заборону врегульовувати питання загальних підстав, умов, форм відповідальності підзаконними НПА. Фактично цим рішенням Конституційного Суду України закладено основи для законного існування й інших видів юридичної відповідальності, що суттєво підсилило позиції тих представників теорії екологічного права, які відстоювали необхідність і правомірність виокремлення особливого виду юридичної відповідальності — еколого-правової. Хоча саме обґрунтування існування еколого-правової відповідальності окремими вченими відбувалося набагато раніше — в період становлення екологічного права як самостійної галузі [8, с. 22]. До цього часу навіть серед прихильників її існування немає єдності у поглядах щодо змісту і характеру такої відповідальності. Одна група вчених трактує еколого-правову відповідальність у вузькому розумінні, як обов'язок осіб зазнавати несприятливі наслідки еколого-правового характеру у випадку порушення ними вимог екологічного законодавства [9, с. 9]. Друга група розглядає еколого-правову відповідальність як комплексний міжгалузевий інститут екологічного права, що охоплює норми різноманітних галузей права, і, як наслідок, поєднує у собі відповідні частини усіх традиційних видів відповідальності [9, с. 9]. Третя група вчених взагалі оспорує можливість виділення в рамках екологічного права окремого виду юридичної відповідальності, окрім загальноприйнятих [10, с. 8]. Іншим не до кінця визначеним і прийнятим наукою екологічного права видом юридичної відповідальності є господарсько-правова відповідальність. Не дивлячись на положення Господарського кодексу України (далі — ГК України) [11], а саме глави 27 «Адміністративно-господарські санкції», серед основних ознак господарсько-правової відповідальності за екологічні правопорушення деякими авторами виділяється така як переважно майновий характер застосовуваних до порушника санкцій [4, с. 135]. З чим не можна повністю погодитись, адже більшість адміністративно-господарських санкцій носить організаційний характер.

Стосовно такого виду санкцій як обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики, то деякі вчені відносять їх саме до спеціальних заходів еколого-правової відповідальності [5, с. 6]. Проте, враховуючи норми ст. 246 ГК України, яка передбачає можливість обмеження або зупинення уповноваженими органами діяльності суб'єкта господарювання у разі виникнення небезпеки для довкілля від здійснюваної ним діяльності, можна з певними застереженнями віднести такі санкції до адміністративно-господарських. Зауваження стосуються, по-перше, дещо звуженого у ГК України переліку можливих дій уповноважених органів (лише обмеження та зупинення діяльності, натомість як у Постанові Верховної Ради України від 20 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» [12] (далі — Постанова) передбачається ще й повне припинення), та, по-друге, юридичного значення поняття «суб'єкт господарювання» [11], яким не охоплюються установи та об'єкти ПЗВЕТЕ. З

цього приводу ст. 246 ГК України потребує розширення за рахунок введення у неї ще й можливості повного припинення діяльності суб'єкта господарювання.

Наступний аспект, якому слід приділити увагу, це система та повноваження органів влади, яким надано право застосовувати санкції у вигляді обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики ПЗВЕТЕ. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про електроенергетику», рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності об'єктів електроенергетики приймають: щодо електричних станцій, магістральних та міждержавних електричних мереж — Кабінет Міністрів України; щодо інших об'єктів електроенергетики (котельні, підстанції тощо) — місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також Міністерство екології та природних ресурсів України у межах їх компетенції. Слід відзначити, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] немає окремої норми, яка б визначала загальні засади таких санкцій. Крім цього недоліку, Законом України від 16 жовтня 2012 р. № 5456-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [14] виключено із основного закону України у сфері екології усі повноваження органів виконавчої влади щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності. Так, до внесення відповідних змін Кабінет Міністрів України був наділений правом зупинення (тимчасово) діяльності підприємств, установ і організацій у разі порушення ними законодавства про охорону НПС. Аналіз цієї вже не чинної норми вказує на дещо звужену компетенцію, без обмеження та припинення діяльності, що дійсно суперечило положенням ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [15], яка надавала повноваження приймати рішення про застосування усіх трьох санкцій. Проте юридичний статус, суспільне значення і зміст Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» потребував не абсолютного виключення відповідних повноважень, а лише приведення їх у відповідність із тими НПА, що об'єктивно і повно відображають природу досліджуваних юридичних санкцій.

Наукова дискусія щодо суб'єктного складу органів влади, які мають право приймати рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики ПЗВЕТЕ, бере свої витoki безпосередньо із норм Конституції України, якими: по-перше, закріплено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55), по-друге, встановлено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Спираючись на цей беззаперечний факт, деякі вчені вбачають необхідність у включенні суду до суб'єктів застосування заходів превентивної еколого-правової відповідальності [3, с. 212], якими і є досліджувані санкції. Аналіз положень Постанови на предмет суб'єктів, уповноважених приймати рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності підприємств дозволяє пересвідчитися у тому, що суд не включено нею до переліку таких суб'єктів, а він розглядається виключно як орган оскарження вже прийнятих рішень (п.п. 3, 11 Постанови). Натомість ч. 2. ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» надає повноваження прокурору при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про охорону НПС звертатися до судів з позовами про припинення екологічно небезпечної діяльності, що вже передбачає можливість прийняття відповідних рішень судом. На цю норму також звертається увага у п. 2.3 Роз'яснення Вищого арбітражного суду України «Про деякі

питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 27 червня 2001 р. 302-5/744 [16], яким до предмету позовних вимог прокурора, окрім припинення, включено також обмеження та зупинення екологічно небезпечної діяльності. Зважаючи на це, необхідно включити суд до передбаченого п. 3 Постанови переліку органів влади, уповноважених приймати рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності підприємств, які порушують законодавство про охорону НПС. Такі зміни законодавства відповідатимуть конституційному статусу органів судової влади і сприятимуть реалізації наданих прокурору повноважень під час здійснення нагляду за додержанням природоохоронного законодавства.

Наступним аспектом, який доречно розглянути в межах цієї статті, є підстави застосування санкцій у вигляді обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення об'єктів електроенергетики. Зокрема, п. 7 Постанови встановлює звужений перелік підстав для недопущення прийняття рішень про термінове застосування тимчасової заборони (зупинення) чи припинення об'єктів електроенергетики. Так, не допускаються термінові тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності підприємства, якщо це може призвести до виникнення аварійної ситуації (п. 7 Постанови). Галузеве визначення поняття «аварійна ситуація» надається у Правилах технічної експлуатації електроустановок споживачів, затверджених наказом Міністерства палива та енергетики України від 25 липня 2006 р. № 258 [17], відповідно до п. 3.1 яких аварійна ситуація — це стан об'єкта, що не перейшов у аварію, проте характеризується можливим порушенням режиму роботи електрообладнання та/або умов експлуатації, при якому всі несприятливі впливи джерел небезпеки на працівників, населення та навколишнє середовище утримуються у прийнятних межах за допомогою відповідних технічних засобів. Законодавче розуміння аварійної ситуації дає підстави стверджувати, що пунктом п. 7 Постанови не охоплюється подія, коли є наявними підстави для тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємства, але цього не можна допускати через невідворотні негативні наслідки (наприклад, припинення теплопостачання населенню прилеглого до теплоелектростанції населеного пункту). За таких умов шкода від зупинення чи припинення діяльності підприємства перевищує шкоду, яку завдає його діяльність НПС. В першу чергу, необхідність таких змін стосується електричних станцій ПЗВЕТЕ, що забезпечить можливість проведення підготовчих дій до тимчасової заборони (зупинення) та припинення цих об'єктів. Отже, враховуючи вказані аргументи, загроза настання невідворотних негативних наслідків від термінових тимчасової заборони (зупинення) та припинення діяльності підприємства повинна виступати окремою підставою заборони прийняття відповідних рішень уповноваженими органами.

Підсумовуючи викладене вище можна дійти наступних висновків: 1. Санкції у вигляді обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення діяльності об'єктів електроенергетики відносяться до заходів господарсько-правової відповідальності і за своєю правовою природою є адміністративно-господарськими санкціями. 2. Потребує вдосконалення законодавство, що встановлює коло і повноваження суб'єктів, що приймають рішення про застосування цих санкцій, та порядок їх реалізації за наступними напрямками: а) приведення санкції, передбаченої ст. 246 ГК України, у відповідність із Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону

навколишнього природного середовища» наступним шляхом: назву статті 246 ГК України викласти у наступній редакції: «Стаття 246. Обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності суб'єкта господарювання»; у пункті 2 до слова «обмежена» додати слова «тимчасово заборонена (зупинена) або припинена»; б) закріпити у статтях 14, 15, 17 і 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» повноваження Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, а також Міністерства екології та природних ресурсів України і його органів на місцях щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності; в) у пункті 3 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» після слів «інші уповноважені державні органи та органи місцевого самоврядування» додати слова «а також суд»; г) пункт 7 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» викласти у наступній редакції: «Не допускаються термінові тимчасова заборона (зупинення) чи припинення діяльності підприємства, якщо це може призвести до виникнення аварійної ситуації або настання невідворотних негативних наслідків. Під невідворотними негативними наслідками необхідно розуміти такі наслідки, шкода від настання яких значно перевищує шкоду, яку завдає діяльність підприємства навколишньому природному середовищу».

Запропоновані зміни усунуть прогалини правового регулювання відносин, що складаються при реалізації таких санкцій як обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення об'єктів електроенергетики.

1. *Про електроенергетику*: Закон України від 16 жовтня 1997 р. (із змін. і доп.) № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 1. — Ст. 1.

2. *Енергетична стратегія України до 2030 року*: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. (із змін. і доп.) № 145-р [Електронний ресурс]: офіційний сайт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. — Режим доступу: <http://mre.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358>.

3. *Позняк Е.* Обмеження, тимчасова заборона (зупинення) та припинення екологічно небезпечної діяльності в Україні // *Юридична Україна*. — 2009. — № 12. — С. 208–215.

4. *Зорич Г.А.* Відповідальність суб'єктів господарської діяльності за порушення екологічного законодавства // *Вісник господарського судочинства*. — 2007. — № 4. — С. 133-139.

5. *Ільків Н.В.* Місце юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у системі юридичної відповідальності // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. — 2008. — № 2. — С. 1–9.

6. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб)* від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 [Електронний

ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>.

7. *Конституція України*: Закон України від 28 червня 1996 р. (із змін. і доп.) № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

8. Макаренко О.Ю. Деякі аспекти відповідальності суб'єктів нафтогазовидобування за порушення законодавства про нафту і газ // *Адвокат*. — 2012. — № 11(146). — С. 22–26.

9. Балюк Г. Проблеми удосконалення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення в контексті сталого розвитку України // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. — 2007. — № 74. — С. 8–10.

10. Гаврильців М.Т. Юридична відповідальність в галузі охорони довкілля // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. — 2008. — № 3. — С. 1–10.

11. *Господарський кодекс України*: Закон України від 16 січня 2003 р. (із змін. і доп.) № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.

12. Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища: Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. № 2751-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 46. — Ст. 637.

13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. (із змін. і доп.) № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України від 16 жовтня 2012 р. № 5456-VI // *Офіційний вісник України*. — 2012. — № 89. — Ст. 3591.

15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. (із змін. і доп.) № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.

16. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища: Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27 червня 2001 р. № 02-5/744 [Електронний ресурс]: офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_744800-01.

17. Про затвердження Правил технічної експлуатації електроустановок споживачів: Наказ Міністерства палива та енергетики України 25 липня 2006 р. № 258 // *Офіційний вісник України*. — 2006. — № 44. — Ст. 2974.