

**Нечипоренко О.Ю.,**

канд. екон. наук, доцент кафедри правового  
регулювання економіки  
ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима. Гетьмана»,  
**Харенко О.В.**

практикант кафедри правового  
регулювання економіки  
ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима. Гетьмана»,  
студентка 5 курсу юридичного факультету

## **СПЕЦІАЛЬНИЙ РЕЖИМ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА ІНВЕСТИВАННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ, ЩО ЗАЗНАЛИ РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

В умовах реформування та розвитку національної економіки України для забезпечення розумного балансу інтересів суб'єктів господарювання і держави в цілому застосовуються різні правові засоби, що дають можливість створити найбільш ефективну систему правового регулювання. Одним із таких засобів є встановлення спеціального режиму інвестиційної діяльності та, що є більш загальним поняттям, спеціального режиму господарювання. У цих правових інститутах відображено увесь комплекс особливостей, пов'язаних із різними видами пільг та переваг (коли потрібно створити привабливі економіко-правові умови, залучити інвестиції) та заборон (коли необхідно посилити державний контроль у процесі господарювання) для суб'єктів господарської діяльності.

Погоджуючись із думкою відомих науковців-юристів, спеціальний режим господарювання можна визначити як правовий режим, який встановлює особливий порядок організації та здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, що відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством, і вводиться державою з метою забезпечення розумного сполучення публічних і приватних інтересів за допомогою встановлення обмежень та/або заохочень для суб'єктів господарювання [1, с. 35] .

Зрозуміло, що від такого об'єктивного фактора як специфіка правового режиму території залежить ефективність більшості правових та економіко-правових форм інвестування. Тобто, спеціальний правовий режим господарювання та, відповідно, специ-

альний режим інвестування, може забезпечити збільшення соціально-економічного ефекту від інвестування. Під спеціальним режимом інвестиційної діяльності треба розуміти юридичну конструкцію залучення інвестицій в економіку депресивних регіонів України, яка застосовується законодавцем на територіях пріоритетного розвитку і передбачає заохочувальні заходи для суб'єктів господарювання, які виконують спеціальні вимоги законодавця, що забезпечує сполучення публічних і приватних інтересів [2, с. 39].

Слід зазначити, що території, які зазнали радіоактивного забруднення в результаті Чорнобильської катастрофи, мають специфічний режим господарювання, адже їм притаманні ознаки зони надзвичайних екологічних ситуацій, а також ряд деяких інших особливостей.

Власне, підставою для особливого порядку здійснення господарської діяльності та інвестування на цих територіях є надзвичайна екологічна ситуація — надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Від визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення залежить усунення наслідків катастрофи, що створила на значній території України надзвичайно небезпечну для здоров'я людей і навколишнього природного середовища радіаційну обстановку. Законодавством встановлено, що правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації — особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських та матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації [3, с. 358].

Таким чином, спеціальний режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті Чорнобильської катастрофи, характеризується наступними ознаками та особливостями.

По-перше, спеціальний режим цих територій визначається спеціальними законами, а саме: «Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р., «Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення» від 10.02.2000 р., «Про Загальнодер-

жавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» від 14.03.2006 р. тощо.

По-друге, цей режим є безстроковим, на відміну від загально-го тимчасового характеру правових режимів в умовах надзвичайної екологічної ситуації. Як відомо, окрема місцевість України оголошується зоною надзвичайної екологічної ситуації Президентом України. В Указі Президента України про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації зазначається, поміж іншого, строк, на який ця територія оголошується такою зоною. Порядок оголошення і припинення дії правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації тотожний порядку введення та припинення дії надзвичайного стану. Так, надзвичайний стан в Україні вводиться на строк не більш як на 30 діб, а в окремих її місцевостях — не більш як 60 діб. У разі необхідності строк дії надзвичайного положення може бути продовжено Указом Президента України, але не більш як на 30 діб [4, с. 180]. Однак жодним нормативно-правовим актом не визначено термін, на який вводиться спеціальний режим господарювання на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті Чорнобильської катастрофи, що свідчить про безстроковість цього режиму.

По-третє, особливістю є неоднорідність правового регулювання на різних територіях, які зазнали радіоактивного забруднення. Так, зазначена територія поділяється на 4 зони з відмінними правовими режимами, що різняться за комплексом критеріїв, визначених законодавством. Зокрема, виділяють: 1) зона відчуження — це територія, з якої проведено евакуацію населення у 1986 році; 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення; 3) зона гарантованого добровільного відселення; 4) зона посиленого радіоекологічного контролю.

У цих зонах встановлюються різні обмеження щодо господарювання та інвестування.

У зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється здійснення діяльності з метою одержання товарної продукції без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України; вивезення за межі зон без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівля і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, за винятком зразків для наукових цілей; винесення або вивезення із зон будівельних матеріалів і конструкцій, машин і устаткування, домашніх речей тощо без спеціально-

го дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України і дозиметричного контролю; ведення сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України (у тому числі будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення).

Господарча діяльність у зоні відчуження пов'язана в основному з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи: розвиток інфраструктури, пов'язаної з поводженням з радіоактивними відходами, відпрацьованим ядерним паливом (сховища для захоронення радіоактивних відходів, що утворилися внаслідок Чорнобильської катастрофи — ПЗРВ «Буряківка» і комплекс «Вектор»), централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива. Продовжиться розвиток потужного виробничого комплексу, пов'язаного з виведенням з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему — спорудження нового безпечного конфайнменту (НБК).

*У зоні гарантованого добровільного відселення* забороняється: ведення сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України (у тому числі будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення); ведення сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво без спеціального дозволу Міністерства надзвичайних ситуацій України (у тому числі будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення).

*У зоні посиленого радіоекологічного контролю* забороняється: будівництво санаторіїв, піонерських таборів, баз і будинків, а також будівництво нових підприємств, які шкідливо впливають на здоров'я населення і навколишнє середовище; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, яке не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки; внесення пестицидів, гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу відповідних органів Кабінету Міністрів України.

Щодо пільг, то *у зонах гарантованого добровільного відселення та посиленого радіоекологічного контролю* не підлягають оподаткуванню земельні ділянки та будинки, що належать громадянам, які проживають поза межами зон радіоактивного за-

бруднення. У 2005 році в Україні розпочалося здійснення заходів для створення рівних умов оподаткування доходів суб'єктів господарювання різних сфер діяльності шляхом внесення змін до податкового законодавства. Такі заходи були здійснені з метою ліквідації штучних, необґрунтованих податкових пільг, усунення причин виникнення тіньового сектору економіки, зменшення можливостей для ухилення від сплати податків. Внесені до податкового законодавства зміни передбачали також відміну пільг, які надавалися суб'єктам господарювання, зареєстрованим у зонах, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [5, с. 281].

На сьогодні рекомендується такі заходи: 1) перенесення акценту з «умовно-перемінних» податків, які зростають пропорційно з підвищенням ділової активності (ПДВ, податок з прибутку), на «умовні» (податок на майно, за користування природними ресурсами і т.п.), які заохочують більш активні й ефективні підприємства; 2) перенесення податкового навантаження з юридичних осіб (що зменшить собівартість товарів і послуг та зробить їх доступними більш широкому колу споживачів) на фізичних з одночасним реформуванням механізму формування заробітної плати; 3) розвиток малого і середнього бізнесу; 4) скасування малих, неефективних податків і платежів [6] тощо. Виконання зазначених заходів дозволить зменшити податкове навантаження на підприємства, що сприятиме їх прогресивному розвитку, активізації підприємництва.

Одним з механізмів активізації виробничої діяльності у зонах гарантованого добровільного відселення і зонах посиленого радіологічного контролю може бути створення індустріальних (промислових) парків. На виконання п. 2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 № 447-р «Про схвалення Концепції створення індустріальних (промислових) парків та відповідних доручень Кабінету Міністрів України Міністерством економіки України розроблено законопроект «Про індустріальні (промислові) парки».

Також для створення правового механізму стимулювання сталого розвитку таких територій, активізації виробничої діяльності та підвищення їх інвестиційної привабливості пропонується переглянути межі зон радіоактивного забруднення, що у свою чергу дасть можливість зняти обмеження на здійснення господарської діяльності на радіоактивно забруднених територіях. Так, Указом Президента України «Про заходи, пов'язані з 25-ми роковинами Чорнобильської катастрофи» № 937/2010 постановлено забезпе-

чити перегляд у встановленому порядку на основі експертних висновків Національної комісії з радіаційного захисту населення України, Національної академії наук України, відповідних центральних органів виконавчої влади меж зон радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій

Разом з тим необхідно зазначити, що чинне Чорнобильське законодавство не передбачає будь-якої державної підтримки бізнесовим структурам, які здійснюють свою діяльність на територіях радіоактивного забруднення.

Сучасною реалією є те, що на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення (а також на місцях компактного переселення громадян), існує нагальна потреба створення сприятливих умов (насамперед економічних) для розвитку об'єктів соціального призначення. І тут важливу роль можуть відіграти позабюджетні кошти, комерційні структури.

Території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, характеризуються певною специфікою управління. Так, управління зонами відчуження згідно Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 здійснюється Державним агентством України з управління зоною відчуження, що діє у складі Міністерства надзвичайних ситуацій України. До набуття чинності даного Указу управління зонами відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення здійснювалося Адміністрацією зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відчуження. У зонах гарантованого добровільного відселення та посиленого радіоекологічного контролю управління здійснюється відповідними обласними радами.

Вимагають уваги також джерела інвестування у зонах, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, а саме: бюджетні кошти, позабюджетні кошти — міжнародна фінансова допомога, інші джерела, визначені законодавством (добровільні пожертви, підприємств, установ, організацій, громадян тощо).

Щодо державного фінансування, то у складі державного бюджету України утворюється Фонд для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення (далі — Фонд), кошти якого зараховуються на окремий рахунок Державного бюджету України. Розпорядником коштів Фонду є Міністерство надзвичайних ситуацій України. Треба зазначити, що напрямом використання коштів Фонду є виключно фінансування заходів щодо ліквідації наслідків Чорно-

бильської катастрофи та соціального захисту населення, що передбачені законами України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» і «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Кошти Фонду витрачаються у порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Щодо міжнародної фінансової допомоги, то треба зазначити, що з 1990 року питання міжнародної співпраці щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи постійно перебуває на порядку денному Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, що підтверджується відповідним резолюціями [7, с. 596]. Міжнародна фінансова допомога здійснюється відповідно до Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні, ратифікованої Законом України від 04.02.98 р. (базовий бюджет плану становить 758 млн доларів, у тому числі 50 млн доларів — внесок України), Угоди про грант (Проекту ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку як Розпорядником коштів Гранту з Рахунку ядерної безпеки Урядом України та Чорнобильською атомною електростанцією від 12.11.1996, Рамкової угоди щодо грантів технічної допомоги між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 14.01.1998 тощо.

Впродовж останнього десятиріччя чітко спостерігається нераціональне використання державної та міжнародної технічної допомоги, що виражається або у неефективності її використання, або в надмірному дублюванні функцій (навіть на одному майданчику), що зумовлено недостатнім координуванням проектів, що фінансуються з різних джерел. Переважна більшість міжнародних проектів не виконана або ще виконується із значним перевищенням початкових проектних термінів і кошторису. Вважається за потрібне розробка і затвердження всебічної довготривалої державної програми робіт з визначенням необхідної кількості спеціалістів, а також з гарантіями державного і недержавного фінансування [8].

На територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, є обов'язковим здійснення радіологічного контролю. Загальна оцінка радіаційної обстановки на території зон, що зазнали радіоактивного забруднення, радіоекологічний моніторинг території, методичне керівництво та координація робіт по визначенню радіаційної обстановки здійснюються Міністерством надзвичайних ситуацій України.

Загальні засади щодо інвестування на територіях, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, передбачаються Загальнодержавною програмою подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, затвердженої Законом України від 14.03.2006 р. Метою інвестування є повернення територій, що зазнали радіоактивного забруднення, до нормального життя, забезпечення людей роботою, надання можливості реалізувати свій економічний потенціал містам, районам, іншим населеним пунктам і громадянам. Зазначається, що невід'ємним елементом стратегії економічної реабілітації та розвитку економіки територій, що зазнали радіоактивного забруднення, є розроблення та застосування пілотних проектів стабілізації зайнятості населення для окремих районів або населених пунктів, джерелом інвестування яких є кошти державного і місцевого бюджетів, а також зарубіжні і вітчизняні інвестиції. У результаті цього вивільнитимуться кошти для створення додаткових робочих місць і працевлаштування незайнятого населення.

Проект Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2012—2016 роки, розробленої Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (станом на 15.03.2011 проект Концепції перебуває на погодженні в центральних органах виконавчої влади) зазначає, що для економічного відродження та розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення, передбачається: 1) створення і відновлення підприємств на територіях, для яких, відповідно до законодавства, переглянуто категорію зони радіоактивного забруднення, що забезпечить створення нових робочих місць; 2) відновлення інфраструктури у населених пунктах, які були віднесені до зони безумовного (обов'язкового) відселення, та для яких, відповідно до законодавства, переглянуто категорію зони радіоактивного забруднення (будівництво доріг, газопроводів, водогонів, АТС та інших об'єктів інфраструктури населених пунктів); 3) добудова об'єктів незавершеного будівництва, спорудження яких здійснювалося за рахунок коштів, спрямованих на подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, що не втратили своєї актуальності; 4) залучення інвестицій для відродження таких територій та місць.

Отже, на підставі аналізу нормативно-правових актів, наукової літератури, періодичних видань, правозастосовної практики можна зробити висновки щодо особливостей інвестування і господарювання в Чорнобильській зоні, які характеризуються:



— провідною роллю держави у фінансовому й організаційному забезпеченні відповідних заходів щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та розвитку цих територій;

— комплексністю;

1) мети інвестування і господарювання (подолання широкого спектру негативних наслідків цієї катастрофи);

2) заходів, що мають застосовуватися (екологічного, соціального, наукового та економічного характеру);

3) залучення коштів (державного та відповідних місцевих бюджетів, вітчизняних та іноземних інвесторів, міжнародної допомоги);

4) прогнозованих результатів;

— стимулювання інвестування та господарювання шляхом надання суб'єктам господарської діяльності певних пільг та переваг за умови дотримання встановлених для територій Чорнобильської катастрофи обмежень і заборон.

### **Література**

1. *Зельдіна О. Р.* Теоретичні аспекти спеціального режиму господарювання: автореф. дис. д-ра юрид. наук. 12.00.04 / О.Р. Зельдіна; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк, 2007. — 480 с.

2. Там само.

3. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 42. — С. 358—370.

4. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 23. — С. 168—183.

5. Указ Президента України від 18 червня 2007 року №535/2007 «Про Цільовий план Україна — НАТО на 2007 рік у рамках Плану дій Україна — НАТО» // Офіційний вісник Президента України: від 05.07.2007. — 2007. — № 17. — С. 271—289.

6. Рекомендації Міжнародної науково-практичної конференції з вирішення питань соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи 24—25 квітня 2008 року. — [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/publish/article?art\\_id=45798&cat\\_id=45228](http://komekolog.rada.gov.ua/komekolog/control/uk/publish/article?art_id=45798&cat_id=45228)

7. *Вінник О. М.* Господарське право: навч. посіб. / О. М. Вінник. — 2-ге вид., змінене та доп. — К. : Правова єдність, 2009. — С. 596—602.

8. Національна доповідь Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2009 році. — [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http://www.mns.gov.ua/content/national\\_lecture.html](http://www.mns.gov.ua/content/national_lecture.html)