

УДК 349.6(477)

Євген Степанов,

здобувач кафедри трудового, земельного
та екологічного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ*

Стаття присвячена проблемі правового забезпечення здійснення екологічної функції держави органами внутрішніх справ України. У цьому контексті досліджено законодавче забезпечення, місце і роль органів внутрішніх справ України в процесі здійснення екологічної функції держави.

Проведено ґрунтований аналіз норм чинного законодавства України, які регулюють діяльність органів внутрішніх справ у процесі здійснення ними екологічної функції держави, зроблені певні наукові висновки та пропозиції стосовно удосконалення законодавства України в даній сфері.

Ключові слова: держава, функція, міліція, довкілля, екологія.

Основою сучасного соціально-економічного розвитку суспільства є навколишнє природне середовище, адже від стану та якості довкілля безпосередньо залежать усі процеси життєдіяльності людини, добробут кожного із нас. Проте сучасна екологічна ситуація в нашій державі є кризовою, що пов'язано з цілою низкою причин: нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу, структурною деформацією найбільш екологічно небезпечних галузей економіки, відсутністю належного механізму реалізації права на здорове і безпечне довкілля. В зв'язку із зазначеним вище в сучасних умовах екологічна функція держави має вкрай важливе значення, оскільки від неї залежать, у першу чергу, життя і здоров'я людини, а тому очевидно є нагальна необхідність посилення її впливу в нашій державі.

У контексті здійснення державою екологічної функції у зазначеному напрямі стає актуальною активізація діяльності органів державної влади, в тому числі правоохоронних і, зокрема, органів внутрішніх справ України.

Органи внутрішніх справ України слід віднести до функціональних спеціально уповноважених органів держави, до обо-

в'язку яких, серед інших, належить охорона навколишнього природного середовища.

Проблеми, пов'язані з діяльністю органів внутрішніх справ з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки, потребують системного дослідження та вдосконалення, що обумовлено постійними змінами, які відбуваються в суспільно-політичному житті.

На сьогоднішній день норми законодавства України, які регулюють відносини, пов'язані з реалізацією екологічної функції держави органами внутрішніх справ, є несистематизованими, містяться в багатьох законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. Певною мірою все це призводить до труднощів у реалізації органами внутрішніх справ екологічної функції держави та викликає необхідність проведення комплексного науково-правового дослідження.

Тож метою даної статті є аналіз чинного законодавства України, яке регулює суспільні відносини, пов'язані з діяльністю органів внутрішніх справ України в сфері забезпечення здійснення екологічної функції держави.

Комплексне дослідження проблем реалізації екологічної функції держави органами внутрішніх справ України в су-

* Рекомендовано до друку кафедрою трудового, земельного та екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

часних умовах становлення та розвитку нашої держави не проводилося. Є лише окремі напрацювання, але вони носять фрагментарний характер.

Дослідженню окремих питань здійснення екологічної функції держави присвячені наукові праці вітчизняних вчених, зокрема, В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. Костицького, В. Л. Мунтяна, Ю. С. Шемшученка; окремі питання здійснення екологічної функції органами внутрішніх справ України можна зустріти в роботах О. М. Бандурки, Р. Д. Боголепова, В. І. Волкова, С. Г. Грицкевича, І. А. Дмитренка, Я. І. Лазаренка, І. Г. Кириченка та інших науковців. У більшості праць згаданих вчених дана тема висвітлюється в контексті аналізу загальних питань охорони довкілля.

Для з'ясування того, що являє собою здійснення екологічної функції держави органами внутрішніх справ України, необхідно розкрити власне поняття «екологічна функція держави», яке, у свою чергу, розкривається через загальне поняття «функції держави».

Перед будь-якою державою постає певне коло завдань, для вирішення яких вона використовує свої ідеологічні, політичні сили, бюджет тощо. З цієї сукупності завдань можна виділити такі, що визначають сутність держави, без яких вона не може повноцінно функціонувати і розвиватися на певному історичному етапі.

Для юридичної науки проблема функцій держави є однією із найбільш значущих. Це обумовлено в першу чергу тим, що функції держави безпосередньо і найбільш розгорнуто виражають внутрішню природу держави в її практичній діяльності як усередині країни, так і на міжнародній арені. Як свого часу зазначав М. В. Черноголовкін, який би аспект теорії і практики державного буття ми не брали — неодмінно віднайдемо певний зв'язок, більший чи менший, із питанням про функції держави [1].

У різних науках поняття «функція» розглядається з різних точок зору, проте існують загальні наукові підходи до його визначення. Погляди більшості дослідників збігаються в тому, що кожна функція має відбивати певну системність [2].

У загальній теорії права поняття «функція» вживається в різних значеннях (законодавча функція, функція управління, функція влади тощо), яке застосовується не тільки до держави, а й до тих чи інших суспільних явищ (функції державних орга-

нів, громадських організацій, права тощо) [3].

М. В. Кравчук визначає функції держави як основні напрями діяльності держави та її органів щодо задоволення потреб суспільства, які розкривають її соціальну сутність і призначення [4]. За своєю правовою природою функції держави є певними засобами вирішення найважливіших завдань, які стоять перед суспільством. Таких функцій існує велика кількість. Вони класифікуються за різними ознаками і критеріями, головним з яких, на наш погляд, є критерій поділу за соціальним значенням на основні (безпосередньо характеризують соціальну сутність та призначення держави) і неосновні.

Переважаюча більшість авторів відносить екологічну функцію держави до основних, що, на нашу думку, безперечно є справедливим. Так, Н. Р. Кобецька вказує на те, що охорона навколишнього природного середовища від різного роду негативних впливів, забезпечення раціонального використання, збереження і відновлення природних об'єктів та ресурсів, охорона і захист екологічних прав та інтересів громадян нині є однією з основних функцій держави [5].

Здійснення екологічної функції, по суті, є діяльністю держави в особі її компетентних органів щодо управління якістю довкілля [6].

Для реалізації екологічної функції державою створена відповідна система органів, які беруть участь в її здійсненні. Особлива роль у цьому процесі відводиться правоохоронним органам, зокрема органам внутрішніх справ.

Діяльність органів внутрішніх справ України щодо реалізації здійснення екологічної функції держави базується на численних нормативно-правових актах, які прийняті уповноваженими на те державними органами. Ці акти не є однорідними. За юридичною силою в системі нормативно-правових актів виділяємо Конституцію та інші закони України, а також підзаконні нормативно-правові акти. Особливе місце посідають також міжнародно-правові акти, укладені і ратифіковані Україною.

У той самий час, на сьогоднішній день реалізація органами внутрішніх справ України екологічної функції значною мірою ускладнюється недостатністю норм права, які б повною мірою регламентували цю діяльність, в першу, чергу низки законів: про екологічну міліцію, про

діяльність органів внутрішніх справ в умовах надзвичайних ситуацій, про екологічну інформацію, екологічну безпеку, про відшкодування екологічної шкоди. Також наразі ми не маємо єдиного спеціального нормативно-правового акта Міністерства внутрішніх справ України, який би безпосередньо регулював діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення екологічної функції держави.

В основу діяльності органів внутрішніх справ України у здійсненні екологічної функції держави покладено Конституцію України, яка є Основним Законом нашої держави. Так, з її прийняттям 28.06.1996 р., вперше в сучасній історії України на конституційному рівні було закріплено положення щодо обов'язку держави забезпечити екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України; право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; встановлено для кожного обов'язок не заподіювати шкоду державі.

Ключове значення для реалізації екологічної функції безпосередньо мають, на нашу думку, статті 13, 14, 16, 50, 66 Конституції України, які за своїм характером мають загальне значення, але забезпечують регулювання суспільних відносин екологічного характеру. В екологічному аспекті Конституція є основою для формування екологічної політики і реалізації екологічної функції держави.

Центральне місце у реалізації органами внутрішніх справ України екологічної функції держави посідають закони України, які характеризуються високим ступенем кодифікації. В першу чергу, серед них слід виділити наступні: «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV, «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII, а також поресурсові кодекси і закони: Земельний, Лісовий, Водний кодекси України, Кодекс України про надра, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII, «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 р. № 2707-XII, «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р. № 2894-III, «Про рослинний світ» від 09.04.1999 р. № 591-XIV, «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. № 2456-XII тощо.

Говорячи про роль і місце вищенаведе-

них законодавчих актів у забезпеченні здійснення екологічної функції держави органами внутрішніх справ України доцільно звернути увагу на взаємозв'язок екологічного й адміністративного права. Так, адміністративне право регулює порядок діяльності і компетенцію органів внутрішніх справ як органу державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. В свою чергу, екологічне право визначає зміст діяльності органів внутрішніх справ України в сфері охорони природи, зміст і особливості їхніх функцій.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Основним завданням Міністерства внутрішніх справ України, як випливає з Положення про нього, є організація та координація діяльності органів внутрішніх справ України щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку та забезпечення безпеки громадян.

Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції. Серед підрозділів міліції, що займаються охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки, є: державна автомобільна інспекція; міліція охорони; ветеринарна міліція, а також слідчі апарати, апарати Державної служби у боротьбі з економічною злочинністю, кримінальна міліція, дільничні інспектори. Крім того, відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватися спеціальні підрозділи міліції.

На нашу думку, з огляду на важливе суспільне значення даних правовідносин, однієї цієї норми недостатньо для повноцінного регулювання діяльності органів внутрішніх справ України в умовах стихійного лиха чи екологічного забруднен-

ня на окремих територіях, у зв'язку з чим убачається за необхідне прийняття спеціального закону про діяльність органів внутрішніх справ України в умовах надзвичайних ситуацій.

Діяльність органів внутрішніх справ у сфері екології обумовлюється їх правовим положенням, основними завданнями, обов'язками і наданими правами. Виходячи з цього можна виділити такі напрями їх діяльності: зміцнення законності у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення невідворотності відповідальності за скоєння злочинів, інших правопорушень (адміністративних проступків) екологічного законодавства; забезпечення здійснення природокористувачами своїх прав та обов'язків, здійснення контролю за правильним використанням природних ресурсів природокористувачами; профілактична робота для запобігання можливим правопорушенням у сфері охорони навколишнього природного середовища; дії щодо вдосконалення екологічного законодавства тощо.

Окресливши основні напрями діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення раціонального, виваженого природокористування, на нашу думку, можна вести мову про їх великі можливості позитивно впливати на вирішення екологічних проблем.

Правовою основою можливостей позитивного впливу в сфері охорони навколишнього природного середовища органами внутрішніх справ України, поряд з іншими органами державної влади і управління, природоохоронними органами, правоохоронними органами та громадськістю, є законодавство щодо охорони природи, її раціонального використання та забезпечення екологічної безпеки. Виконуючи відповідно до Закону України «Про міліцію» адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну функції, міліція має широкі можливості активно впливати на стан охорони навколишнього природного середовища, тим самим здійснюючи еколого-охоронні дії.

У своїй діяльності органи внутрішніх справ постійно працюють над загальним удосконаленням боротьби проти правопорушень законодавства, в тому числі стосовно правопорушень у сфері охорони довкілля, а добре організована протидія таким порушенням є однією із найважливіших форм охорони навколишнього природного середовища.

Природоохоронні дії органів міліції тісно пов'язані з виконанням ними завдання щодо охорони права власності. Охороняючи право власності на землю, води, ліси, тваринний світ і надра, працівники міліції запобігають їх псуванню, забрудненню, пошкодженню, знищенню та нераціональному використанню.

У визначених Законом України «Про міліцію» загальних правах і обов'язках міліції закладені вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, а тому можна вести мову про те, що за належної їх реалізації та виконання забезпечується здійснення екологічної функції як органами внутрішніх справ України зокрема, так і державою в цілому.

Стосовно конкретного змісту діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, то він визначається нормативно-правовими актами, які належать до джерел екологічного законодавства: Земельним, Лісовим, Водним кодексами України, Кодексом України про надра, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України» тощо.

Здійснюючи правоохоронні функції міліція виступає як орган, наділений контрольно-наглядовими повноваженнями, які вона реалізує, зокрема, безпосередньо в процесі охорони об'єктів природи: землі, атмосферного повітря, вод, тваринного та рослинного світу, об'єктів природно-заповідного фонду [7].

Відповідно до цього, на нашу думку, можна виділити наступні основні напрями діяльності органів внутрішніх справ України щодо здійснення ними екологічної функції держави: участь у забезпеченні охорони земель, вод, дотриманні правил охорони лісів, участь в охороні тваринного світу, атмосферного повітря, надр, природно-заповідного фонду тощо.

Окреме місце у забезпеченні здійснення екологічної функції органами внутрішніх справ України відіграє діяльність дільничних інспекторів.

Так, відповідно до пунктів 2.2, 2.3 Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 20.10.2003 р. № 1212, одним із основних завдань служ-

би дільничних інспекторів міліції є робота з населенням та громадськими формуваннями на адміністративній дільниці щодо охорони громадського порядку і громадської безпеки; запобігання злочинам та адміністративним порушенням.

Знаходячись безпосередньо поруч із земле-, водо- і лісовласниками, а також земле-, водо- і лісокористувачами, в межах відповідної адміністративної дільниці, дільничні інспектори міліції мають можливість і зобов'язані оперативно реагувати на порушення екологічного законодавства, а також запобігати виникненню таких порушень.

Закріплені за дільничними інспекторами міліції права та обов'язки вимагають від них здійснювати вагомий внесок у сферу охорони довкілля. Будучи представником органів внутрішніх справ України на окремій адміністративній дільниці інспектор міліції бере участь у забезпеченні безпеки громадян, у тому числі екологічної; вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, запобігання іншим правопорушенням, зокрема правопорушенням у сфері екологічної безпеки; роз'яснює широким верствам населення чинне екологічне законодавство, постанови, рішення органів державної влади та місцевого самоврядування. Дільничний інспектор допомагає природоохоронним органам, органам ветеринарного нагляду, бере участь у вирішенні інших різноманітних питань, які виникають у галузі охорони навколишнього природного середовища, а отже, належне виконання ним своїх безпосередніх обов'язків сприяє ефективності здійснення державою екологічної функції.

Діяльність органів внутрішніх справ України в сфері охорони земель, лісів і вод, як уже зазначалося, посилює низка положень Земельного, Лісового і Водного кодексів України. Ці норми, пов'язані з охороною відповідних об'єктів навколишнього природного середовища (зокрема йдеться про положення статей 162—164, 167, 168 Земельного кодексу України, статей 44, 45, 54, 78, 87 Водного кодексу України, статей 89, 90, 91 Лісового кодексу України).

Значну роль в охороні вод також виконують підрозділи міліції охорони, діяльність яких врегульовано наказом МВС України «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» від 13.10.2005 р. № 878. Зде-

більшого зазначеними підрозділами міліції здійснюється охорона від забруднення, засмічення і нераціонального використання запасів питної води, що зберігається у водосховищах, розрахованих на постачання питною водою міського населення. Поряд з іншими водоохоронними діями, працівники міліції охорони контролюють виконання встановлених обмежень, передбачених для спеціальних зон санітарної охорони води.

Здійснюючи дозвільну діяльність органи внутрішніх справ України відіграють значну роль в охороні тваринного світу. Так, відповідно до п. 9 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12.10.1992 р. № 576 на органи внутрішніх справ безпосередньо покладається видача дозволів на виготовлення, придбання, зберігання, облік, охорону, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії.

Органи внутрішніх справ України, відповідно до п. 12 зазначеного Положення, також здійснюють контроль за дотриманням встановленого порядку виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання предметів, на які поширюється дозвільна система.

МВС України визначає порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.1998 р. № 622.

Отже, у процесі здійснення дозвільної діяльності органи внутрішніх справ України, в межах своїх повноважень, до

певної міри мають можливість стримувати браконьєрство та впливати на забезпечення збереження кількості і різноманітності певних видів тваринного світу.

На нашу думку, значну роль у забезпеченні екологічної функції держави щодо охорони тваринного світу органами внутрішніх справ України відіграють такі напрями їх діяльності, як боротьба із порушеннями правил полювання і рибальства; участь у заходах, спрямованих на збереження і відтворення рибних ресурсів; розкриття і розслідування кримінальних справ за злочини, вчинені в сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема передбачені статтями 248, 249 Кримінального кодексу України.

У сфері охорони атмосферного повітря центральне місце посідає Державна автомобільна інспекція України. Її діяльність, у першу чергу, здійснюється на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ» від 14.04.1997 р. № 341 та наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС» від 27.03.2009 р. № 111.

Державна автомобільна інспекція України здійснює нагляд за технічним станом двигунів транспортних засобів; проводить щорічні огляди автотранспортних засобів та періодичний контроль їх стану; слідкує за дотриманням правил перевезень автотранспортом різноманітних хімічних та отруйних речовин.

Відповідно до п. 2 наказу МВС України «Про затвердження Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 26.07.2004 р. № 822 на Департамент Державтоінспекції МВС України також покладається здійснення загального керівництва в галузі спеціальної підготовки водіїв автотранспортних засобів, які перевозять небезпечні вантажі.

У сфері охорони надр особлива увага працівниками органів внутрішніх справ приділяється виконанню вимог Кодексу України про надра, що передбачені статтями 22, 23, 50, 55. Йдеться про надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин; забезпечення прав землевласників і землекористувачів на видобування корисних копалин; заборону введення в експлуатацію нових і реконструйованих гірничодо-

бувних об'єктів, об'єктів із переробки мінеральної сировини, а також підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища; порядок користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Охорона природно-заповідного фонду України здійснюється органами внутрішніх справ України, насамперед на підставі вимог Закону України «Про природно-заповідний фонд», яким встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання природно-заповідного фонду.

Здебільшого природоохоронні заходи пов'язані із забезпеченням громадського порядку на територіях і об'єктах фонду. У цьому напрямі важливе значення, на нашу думку, має сприяння з боку органів внутрішніх справ службам охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, до яких входять керівники адміністрацій природних та біосферних заповідників, національних природних та регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків загальнодержавного значення, працівникам охорони, а також іншим підрозділам цих адміністрацій.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що є всі підстави вести мову про багатогранність нормативно-правових актів, якими регулюється здійснення екологічної функції держави органами внутрішніх справ України, що впливає з їх призначення у регулюванні як загальних, так і спеціальних завдань охорони навколишнього природного середовища, з використанням різноманітних правових засобів впливу на всіх рівнях.

На теперішній час існує значна кількість правових актів різної юридичної сили, які тією чи іншою мірою спрямовані на правове забезпечення здійснення екологічної функції органами внутрішніх справ України. Разом із тим, відповідні норми права містяться у різних галузях чинного законодавства, що значною мірою ускладнює їх застосування у практичній діяльності органів внутрішніх справ. А тому, як вбачається, для підвищення ефективності виконання екологічної функції держави органами внутрішніх справ України існує нагальна потреба у систематизації відповідних норм, що дозволило б удосконалити відповідну правову базу і значною мірою підвищити ефективність їх діяльності в

цьому напрямі. На нашу думку, запропоноване можливо було б здійснити шляхом видання відповідного спеціального наказу Міністерства внутрішніх справ України, а також внесення відповідних змін до Положення про Міністерство внутрішніх справ України та Закону України «Про міліцію».

Крім того, вбачається необхідність унесенні доповнень до низки законів, що могло б значно покращити діяльність органів внутрішніх справ України щодо здійснення екологічної функції держави,

а це, у свою чергу, підвищило б ефективність реалізації екологічної функції не лише органами внутрішніх справ України, а й державою в цілому.

Вирішення зазначених проблем залишається на сьогоднішній день актуальним, оскільки від якості законодавства України у сфері правового регулювання здійснення органами внутрішніх справ України екологічної функції держави безпосередньо залежить ефективність її реалізації.

ПРИМІТКИ

1. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. — М. : Юрид. лит., 1970. — С. 5.
2. Губерський Л. В. Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко ; за ред. І. Ф. Надольного. — 6-те вид. — К. : Вікар, 2006. — С. 226.
3. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / А. Ф. Черданцев. — М. : Юрайт, 1999. — 432 с.
4. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : навч. посіб. — 3-тє вид., змін. й допов. / М. В. Кравчук. — Тернопіль : Карт-бланш, 2002. — С. 46.
5. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н. Р. Кобецька. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 8.
6. Екологічне право України. Академічний курс / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — 2-ге вид. — К. : Юридична думка, 2008. — С. 8.
7. Кириченко І. Л. Організаційно-правовий аспект природоохоронної функції міліції / І. Л. Кириченко, Я. І. Лазаренко // Бюлетень МВС України. — 2001. — № 131/2001. — С. 39.

Степанов Евгений. Правовые основы осуществления экологической функции государства органами внутренних дел Украины.

Статья посвящена проблеме правового обеспечения осуществления экологической функции государства органами внутренних дел Украины. В этом контексте исследовано законодательное обеспечение, место и роль органов внутренних дел Украины в процессе осуществления экологической функции государства.

Проведен основательный анализ норм действующего законодательства Украины, которые регулируют деятельность органов внутренних дел Украины в процессе осуществления ими экологической функции государства, сделаны соответствующие научные выводы и даны предложения по усовершенствованию законодательства Украины в данной сфере.

Ключевые слова: государство, функция, милиция, окружающая среда, экология.

Stepanov Ievgen. Legal Foundations for Implementation of Ecological Function of the State by Internal Affair Authorities in Ukraine.

The Article is dedicated to the legal groundwork problem for implementation of ecological function of the state by internal affair authorities in Ukraine. Legislative framework, place and role of internal affair authorities in Ukraine in the course of implementation of ecological function of the state have been studied in this context.

Thorough analysis of legislative regulations for the time being in force in Ukraine, governing activities of internal affair authorities in the course of their implementation of ecological function of the state, has been performed together with certain scientific conclusions on and suggestions for improvement of Ukrainian legislation in aforementioned domain.

Key words: state, function, militia, environment, ecology.

УДК 346.5

Наталія Гутаревич,аспірантка кафедри правового регулювання економіки
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ ФОРМ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ТЕРИТОРІЯХ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ*

У статті розглядаються питання реалізації правових форм інвестиційної діяльності в особливих екологічних умовах на територіях, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та особливості інвестиційної діяльності в умовах режиму господарювання спеціальної економічної зони «Славутич».

Ключові слова: інвестиційна діяльність, правові форми, договірні форми, корпоративна форма, Чорнобильська катастрофа, кредит, План здійснення заходів на об'єкті «Укриття».

Дослідження питань, пов'язаних з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи, навіть зі спливом 23-х років не стають менш актуальними, а навпаки — набувають більшої гостроти. Приходить розуміння того, які шляхи є ефективними, а які — не виправдовують витрачених зусиль, часу та коштів.

Заподіяні катастрофою наслідки настільки глобальні, а їх вплив на подальший соціально-економічний розвиток не лише України, а й світової спільноти настільки значущий, що навіть через два десятиріччя ні влада, ні науковці не можуть однозначно характеризувати ситуацію в зоні відчуження [1].

Особливою гостротою відзначаються соціальні проблеми, породжені Чорнобильською катастрофою, пов'язані з необхідністю забезпечення достатнього рівня та умов життєдіяльності постраждалого населення.

У науково-практичних дослідженнях значна увага приділяється проблемам подальшого поліпшення рівня фінансового забезпечення заходів, пов'язаних із пом'якшенням соціальних наслідків Чорнобильської катастрофи, а також створення відповідної законодавчої та нормативно-правової бази.

Це дослідження присвячене аналізу особливостей реалізації інвестиційної діяльності на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (далі — Території). Автором були поставлені наступні завдання:

- 1) проаналізувати чинну нормативну базу у сфері інвестиційної діяльності на Територіях;
- 2) виділити основні завдання інвестиційної діяльності на Територіях;
- 3) дослідити практику застосування правових форм інвестиційної діяльності на Територіях;
- 4) виявити особливості реалізації правових форм інвестиційної діяльності на Територіях.

Специфічні напрями інвестиційної діяльності**

До територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах України належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природ-

* Рекомендовано до друку кафедрою правового регулювання економіки Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

** Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

но-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення і потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності.

Територіями, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідно до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р. № 791а-ХІІ, є зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення, зона гарантованого добровільного відселення та зона посиленого радіоекологічного контролю.

Критерії, за якими провадиться розмежування категорій зон, встановлюються Національною комісією радіаційного захисту населення України.

Межі зон встановлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України на основі експертних висновків відповідних державних установ.

Основа нормативно-правового регулювання діяльності на Територіях становить чинне законодавство України, доповнене особливими нормативними актами в зв'язку зі специфікою соціально-екологічної ситуації на цих Територіях. Серед таких специфічних нормативних актів є: міжнародні угоди (договори) (наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Урядами країн Великої сімки та Комісією Європейського Співтовариства щодо закриття Чорнобильської АЕС (далі — Меморандум про взаєморозуміння); закони України (наприклад, Закон України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» від 14.03.2006 р. № 3522-IV та інші підзаконні нормативні акти (постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі — МНС) тощо).

Зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення залишаються територією високої техногенної небезпеки.

Управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення після повного відселення жителів з на-

селених пунктів, віднесених до цієї зони, та припинення у зв'язку з цим у зазначених пунктах діяльності органів місцевого самоврядування, здійснює спеціальний підрозділ МНС — Адміністрація зони, яка має статус юридичної особи.

Однак реалізація ідеї проведення політики економічного і соціального розвитку постраждалих територій одночасно зі збереженням підтримки та соціального захисту населення цих територій потребує значних капіталовкладень, і держава намагається залучити до цього процесу як внутрішніх, так і іноземних інвесторів.

Експерти, ґрунтуючись на здобутому досвіді, прогнозуючи майбутнє постраждалих територій, роблять наступні висновки щодо напрямів очікуваної в їх межах діяльності:

зона відчуження — припинення активності життєдіяльності населення і відсутність необхідності відновлювати її у подальшому, створення спеціалізованого заповідника;

зона безумовного (обов'язкового) відселення — посилення роботи з дезактивації, мінімізація виробництва, особливо сільськогосподарського, визначення доцільних точок розвитку;

зона гарантованого добровільного відселення — поступове відновлення виробництва, поступовий розвиток територій;

зона посиленого радіоекологічного контролю — економічне та соціальне відродження всіх галузей народного господарства.

На сьогодні практично відсутній досвід ефективного розвитку постраждалих територій, а якщо він і присутній, то залишається невідомим широкому загалу. Головним є не власне розвиток окремих галузей чи сфер, а створення умов для їх розвитку — законодавчих, адміністративно-управлінських, фінансових, людських.

Основні шляхи розвитку забруднених територій в оцінках експертів — це розвиток малого бізнесу і фермерства та розвиток спеціальних наукових проектів.

Специфічні соціально-екологічні умови функціонування Територій мають наслідком розвиток особливих напрямів інвестиційної діяльності в цьому регіоні, зокрема можна виділити наступні напрями реалізації інвестиційної діяльності на Територіях.

1. *Створення безпечних умов життєдіяльності на Територіях.* З цією метою розроблені і реалізуються такі проекти зняття з експлуатації Чорнобильської

АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

Насамперед слід згадати План здійснення заходів на об'єкті «Укриття» (Shelter Implementation Plan — SIP). Головна мета SIP — перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему з точки зору захисту персоналу, радіологічної безпеки та безпеки оточуючого середовища.

Відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння був заснований спеціальний фонд — Чорнобильський Фонд «Укриття» (далі — ЧФУ), призначений для надання допомоги Україні в перетворенні існуючого «саркофагу» на безпечну та екологічно стабільну систему шляхом реалізації SIP. Країни Великої сімки звернулися до урядів зацікавлених країн та інших донорів із закликком приєднатися до ініціативи для повної реалізації плану.

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) став розпорядником грантових коштів, які надаються вкладниками та донорами ЧФУ. Україна та ЄБРР підписали Рамкову угоду щодо діяльності ЧФУ в Україні, ратифіковану Верховною Радою України 04.02.1998 р. З урахуванням гранту, призначеного для фінансування регулюючих органів, загальна вартість робіт за проектом складає 768 млн доларів США. 28 країн-донорів та Європейська комісія акумулюють ці кошти в ЧФУ.

Україна взяла зобов'язання внести до Фонду 50 млн доларів США у вигляді майна, робіт та ін.

Безпосередньо на території Чорнобильської АЕС реалізуються наступні проекти, спрямовані на поліпшення екологічної обстановки на Територіях.

i) Будівництво сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-2). Проект фінансується з Рахунку ядерної безпеки Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР).

17.09.2007 р. підписано контракт на завершення будівництва сховища відпрацьованого ядерного палива з компанією Holtec International, Inc. (США).

ii) Будівництво заводу з переробки рідких радіоактивних відходів (ЗІПРВ). Фінансується з Рахунку ядерної безпеки Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР).

У даний час проект знаходиться у стані «незавершеного будівництва», триває процес підготовки і проведення тендерних процедур та укладання нових кон-

трактів щодо реалізації проекту ЗІПРВ згідно з рішенням Асамблеї донорів від 18.07.2007 р. Паке́т тендерної документації направлено до ЄБРР 19.11.2008 р.

iii) Будівництво комплексу з виробництва металевих бочок і залізобетонних контейнерів для зберігання радіоактивних відходів ДСП ЧАЕС (КВМБіК РАВ). Фінансується Європейською Комісією та Україною.

Комплекс належить до інфраструктури, що є необхідною для зняття Чорнобильської АЕС з експлуатації. Підрядник: Корпорація «Укртрансбуд» (Україна).

iv) Будівництво промислового комплексу із поводження з твердими радіоактивними відходами (ПКПТВ). Фінансується Європейською Комісією та Україною. Будівництво «під ключ» веде підрядник RWE NUKEM GmbH (Німеччина).

v) Промислово-опалювальна котельня (ПОК). Починаючи з 1997 р. проект завершення будівництва ПОК фінансувався за рахунок міжнародної допомоги (Міністерство енергетики США) і внеску України. Загальна вартість проекту становить 30 млн дол. США. Українська частина — 7,5 млн дол. США. Котельню здано в експлуатацію в червні 2001 р. [2].

Однак низка проблем, у тому числі необхідність фінансування в значних розмірах мають наслідком зволікання зі здійсненням заходів щодо зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, яке створює реальну загрозу життю та здоров'ю населення України, навколишньому природному середовищу і у разі виникнення надзвичайних подій може призвести до забруднення територій сусідніх з Україною держав.

Необхідно зазначити, що згідно з Правилами про Чорнобильський фонд «Укриття» ЄБРР від 06.11.1997 р., затверджених Рамковою угодою між Україною та ЄБРР стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні, Банк може інвестувати будь-які ресурси Фонду, які не використовуються в даний момент. За винятком інших випадків, передбачених Асамблеєю вкладників фонду, інвестиції проводяться відповідно до керівних матеріалів щодо інвестицій, підготовлених Банком та затверджених Асамблеєю. Надходження, що отримані Фондом внаслідок таких інвестицій, додаються до ресурсів Фонду.

2. *Екологічне відновлення Територій.* Із розроблених вченими та рекомендова-

них до застосування заходів найбільш поширеними і економічно та радіологічно-обґрунтованими є:

а) протирадіаційні заходи в агропромисловому комплексі (вапнування кислих ґрунтів, застосування мінеральних і органічних добрив та докорінне поліпшення природних лучних угідь;

б) протирадіаційні заходи в лісовому господарстві [3];

3. Створення умов для соціально-економічної реабілітації Територій (зокрема впровадження спеціального економічного режиму на Територіях).

Спеціальна економічна зона

У даний час на Територіях в умовах радіоактивного забруднення господарську діяльність ведуть 52 підприємства, якими виробляється понад 40% продукції від загального обсягу. Екологічні особливості Територій зумовило зміщення акцентів у здійсненні господарської діяльності в напрямі забезпечення безпеки працюючих (зокрема в лісовій місцевості) осіб та отримання чистої продукції [4].

Потреба відновлення соціально-економічного функціонування на Територіях та брак державних коштів для вирішення цієї проблеми спонукали Уряд та Парламент України створити спеціальну економічну зону «Славутич» (далі — СЕЗ «Славутич»). СЕЗ «Славутич» створена та діє в адміністративно-територіальних межах міста Славутич Київської області терміном до 01.01.2020 р.

Метою створення СЕЗ «Славутич» є залучення інвестицій для створення умов для соціально-економічної реабілітації Територій. Законодавець вбачає таку реабілітацію у створенні нових робочих місць у місті Славутич та забезпеченні працевлаштування працівників Чорнобильської АЕС, які вивільняються у зв'язку з достроковим виводом її енергоблоків із експлуатації, збільшенні обсягів виробництва товарів (робіт) і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, а також впровадженні нових технологій, ринкових методів господарювання та розвитку інфраструктури СЕЗ «Славутич», поліпшенні використання природних та трудових ресурсів.

Основні положення реалізації інвестиційної діяльності на Територіях містяться в нормативно-правових актах загальної частини законодавства про інвестиційну

діяльність, Законі України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ та Законі України «Про спеціальну економічну зону «Славутич» від 03.06.1999 р. № 721-ХІV.

Спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

СЕЗ створюються з метою залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізації спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності, в кінцевому результаті, для прискорення соціально-економічного розвитку України.

Узагальнюючи розуміння поняття СЕЗ, Жень Фей зазначає, що це частина національного економічного простору, де діють особливий режим та особливі пільгові умови господарської діяльності іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями, а також національних підприємств та громадян [5].

СЕЗ, які іноді називають «пастками капіталу», діють на основі встановлення пільгових умов здійснення господарської діяльності з метою залучення капіталу на територіях (у регіонах), що вирізняються низкою проблем, які влада не має можливості самостійно вирішити (депресивні регіони).

Створення СЕЗ найчастіше орієнтоване на організацію економічного простору таким чином, щоб зацікавити саме іноземних інвесторів у вкладенні капіталу в зазначені регіони. Стимулювання вкладення капіталу в інших, ніж позичкова та кредитна, формах, обумовлене низкою переваг, які має залучення капіталу у формі прямих іноземних інвестицій, а саме:

— така форма є джерелом капіталу для вкладень у сферу виробництва, впровадження прогресивних технологій, «ноу-хау»;

— використання форми прямих іноземних інвестицій не збільшує зовнішнього боргу країни, а навпаки, сприяє отриманню засобів (коштів) для його погашення;

— вивезення прибутків, отриманих інвесторами за рахунок власних вкладів та участі у виробництві пов'язане з меншою

небезпекою, ніж виплата кредитів з процентами;

— безпосередня зацікавленість інвесторів у ефективному використанні ризикового капіталу;

— найчастіше метою інвесторів, що надають позичковий або кредитний капітал, є отримання прибутку (відсотків за кредитом) та досягнення власних економічних цілей, адже зазвичай боржник зобов'язаний використати наданий капітал лише в обумовлений у договорі спосіб (прикладом може бути надання кредиту для закупівлі певного продукту на внутрішньому ринку інвестора тощо).

Згідно з даними станом на 01.07.2007 р. суб'єктами СЕЗ «Славутич» є 13 підприємств з 14 інвестиційними проектами загальною кошторисною вартістю 72886,38 тис. дол. США, реалізація проектів передбачає створення 635 нових робочих місць.

З початку реалізації інвестиційних проектів на територію СЕЗ «Славутич» залучено інвестицій на суму 37229,67 тис. дол. США, завезено і змонтовано обладнання та устаткування на суму понад 62913,05 тис. грн, закуплено сировину та матеріали для забезпечення виробництва на суму 70705,96 тис. грн, залучено коштів на суму 13415,00 тис. грн, освоєні інші інвестиції на суму 50515,41 тис. грн. Створено 897 нових робочих місць.

Станом на 01.07.2007 р.:

- сума інвестицій на 1 особу жителів міста Славутич становила 1525,78 дол. США;

- обсяг реалізованої продукції на 1 особу жителів міста — 13600,61 грн;

- вартість одного створеного робочого місця для підприємства — 220,23 тис. грн (співвідношення загального обсягу наданих залучених інвестицій до загальної суми створених робочих місць);

- вартість одного створеного робочого місця для держави — 32,73 тис. грн (співвідношення загального обсягу наданих пільг до загальної суми створених робочих місць) [6].

У 2004 р. Славутич посів перше місце серед міст Київської області із залучення інвестицій в основний капітал.

Економіка Славутича представлена широким спектром галузей: промисловість (виробництво промислової продукції та товарів народного споживання), оптова та роздрібна торгівля, будівництво, транспорт і зв'язок та інші нефінансові послуги.

В останні роки, після закриття Черно-

бильської АЕС, основні економічні показники м. Славутича формуються переважно за рахунок господарської діяльності підприємств приватного сектору, основними напрямками діяльності яких є: виробництво товарів народного споживання, оптова та роздрібна торгівля, виконання будівельно-монтажних робіт, надання побутових послуг, послуг зв'язку, послуг з вантажно-пасажирських перевезень та інших послуг [7].

Дослідження інвестиційного клімату в СЕЗ «Славутич» дає можливість виявити, що на даній території використовується корпоративна форма інвестиційної діяльності.

Крім поточної експлуатації, найважливішим завданням є організація безпечного виконання робіт сторонніми організаціями, які беруть участь у реалізації проектів із перетворення Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему. Для здійснення цих заходів на АЕС є кваліфікований персонал, який має багаторічний досвід професійної роботи в радіаційно-небезпечних умовах об'єкта «Укриття».

Варто зазначити, що відповідно до законодавства України, здійснення господарської (в тому числі й інвестиційної) діяльності суб'єктами економічної діяльності ґрунтується на основі договорів із своїми контрагентами.

Тлумачення поняття «суб'єкти економічної діяльності», що вживається в Законі України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», як в цьому нормативному акті, так й в законодавстві взагалі — відсутнє, однак можемо припустити, що законодавець мав на увазі суб'єктів господарської діяльності. Дане припущення ґрунтується на аналізі ст. 404 Господарського кодексу України (глава 39 «Спеціальні (вільні) економічні зони») та ст. 13 Закону № 2673-ХІІ, які встановлюють державні гарантії захисту, однак у Законі № 2673-ХІІ гарантії поширюються на суб'єктів економічної діяльності, а в ГК України — на всіх суб'єктів господарювання.

До того ж договірна форма реалізації інвестиційної діяльності у СЕЗ «Славутич» обумовлена особливістю території, на якій здійснюється інвестиційна діяльність, а саме необхідністю співпраці інвестора з органом місцевого самоврядування в процесі реалізації інвестиційного проекту. Так, до повноважень Славутицької міської ради та її виконавчого коміте-

ту належить укладення договору (контракту) з суб'єктом СЕЗ «Славутич» щодо умов реалізації інвестиційного проекту в порядку, встановленому Славутицькою міською радою.

Висновки

Аналіз нормативної бази та практичної діяльності дає можливість виділити наступні особливості реалізації правових форм інвестиційної діяльності на Територіях: 1) на даний момент в Україні діє нормативно-правова база, яка регулює інвестиційну діяльність на Територіях; 2) основним інвестором у межах цих Територій є держава (Україна) та міжнародні організації; 3) на Територіях встановлено спеціальний режим діяльності та функціонування іноземних інвесторів, що має наслідком визначені вище особливості інвестиційної діяльності в даному регіоні; 4) найчастіше результатом, якого очікують інвестори, є не дохід, а соціальний ефект — зниження рівня забруднено-

сті Територій та відновлення соціально-економічного функціонування на Територіях; 5) основною правовою формою реалізації інвестиційної діяльності на Територіях є договір (та змішана), в той час як можливості реалізації корпоративної форми інвестиційної діяльності (створення нових юридичних осіб та обіг цінних паперів) на Територіях обмежені у зв'язку зі специфікою соціально-економічного функціонування всього регіону, що зазнав радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; 6) особлива дозвільна система доступу інвесторів до Територій та використання інвестицій (обладнання і матеріалів) на цих Територіях; 7) основним видом договорів, що реалізуються на Територіях, є договори підряду на будівництво (зокрема будівництво об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які утворюватимуться у процесі зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему).

ПРИМІТКИ

1. Качан Л. Чорнобиль: подолання наслідків катастрофи / Л. Качан, М. Семенюк // Соціальний захист. — 2008. — № 4. — С. 5.
2. Щорічна Національна доповідь України «Про стан подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в Україні за 2006—2007 роки».
3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.chnpp.gov.ua>
4. Там само.
5. Жень Фей. Прямые иностранные инвестиции в транзитивной экономике / Фей Жень. — К. : Знання України, 2005. — С. 130.
6. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.investing.org.ua/default/118>
7. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://invest-koda.org.ua/uk/investmap/slavutych>

Гутаревич Наталья. Реализация правовых форм инвестиционной деятельности на территориях, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы.

В статье рассматриваются вопросы реализации правовых форм инвестиционной деятельности в особенных экологических условиях на территориях, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, и особенности инвестиционной деятельности в условиях режима хозяйствования специальной экономической зоны «Славутич».

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, правовые формы, договорная форма, корпоративная форма, Чернобыльская катастрофа, кредит, План осуществления мероприятий на объекте «Укрытие».

Hutarevych Natalia. Realisation of legal forms of investment activity on the territories, which suffered because of Chornobyl catastrophe.

The article is devoted to the questions of realization of legal forms of investment activity in special ecological conditions on the territories, which suffered because of Chornobyl catastrophe and peculiarities of investment activity in conditions of special economic zone «Slavutych».

Key words: investment activity, legal forms, contract form, corporate form, Chornobyl disaster, credit, Shelter Implementation Plan.

УДК 346.5:347.734

Іван Дудка,

здобувач кафедри господарського права

Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ*

У статті висвітлюються актуальні для господарсько-правової науки та практики проблеми державного регулювання банківської діяльності в умовах світової фінансової кризи, коли традиційні функції держави, що реалізуються НБУ в грошово-кредитній сфері, потребують певної корекції, що досягається застосуванням правових механізмів внутрішнього та зовнішнього контролю щодо діяльності всієї банківської системи.

Ключові слова: банки, держава, криза, право, політика, регулювання.

Чинник забезпечення національної безпеки**

На відміну від країн з розвинутою економікою, в яких система регулювання банківської діяльності формувалася протягом тривалого часу, в Україні таке регулювання ще не отримало достатнього рівня розвитку. Особливої актуальності в умовах світової фінансової кризи набуває правова політика держави у сфері банківської діяльності, яка визначає вектори розвитку всієї банківської системи, її відповідність багатоманітним поточним завданням, пов'язаним з інвестуванням у вітчизняну інфраструктуру економіки, фінансуванням різних соціально орієнтованих програм.

Для здійснення стимулюючого впливу банківських інститутів на економічне зростання необхідно приділити увагу питанням регулювання банківської діяльності, забезпечення їх фінансової стійкості та кредитоспроможності. Актуальність дослідження проблеми регулювання банківської діяльності визначається також і тим, що до середини 90-х років в Україні у банківській практиці фактично не існувало поняття «регулювання банківської діяльності», оскільки особливості такої діяльності не відповідали умовам економічного середовища, що характеризувалося суперечностями трансформаційного процесу [1].

Проблемам регулювання банківської діяльності, грошового обігу та кредиту присвятили свої дослідження чимало вітчизняних вчених, зокрема І. А. Безклубий, В. Л. Кротюк, О. П. Поддерковний, А. О. Селіванов та інші. Однак у вітчизняній літературі залишаються недостатньо розробленими окремі аспекти регулювання банківської діяльності; зокрема особливості державного регулювання банківської діяльності в умовах світової фінансової кризи поки що залишаються поза зоною уваги науковців. Саме це і обумовило актуальність нашого дослідження.

У будь-якій державі незалежно від домінуючої економічної моделі та способу організації суспільних відносин банківська система відіграє ключову роль. Недарма її часто порівнюють з кровоносною системою економіки держави [2].

Історичний розвиток економічних відносин в українському суспільстві поступово призвів до ускладнення структури банківської системи, що було пов'язано з необхідністю обслуговування фінансових та товарних ринків, появою нових видів фінансових установ, нових інструментів кредитування та ефективного надання інших фінансових послуг. Прийняття Закону України «Про банки і банківську діяльність» у 1991 р., а також прийняття 07.12.2000 р. Верховною Радою України нового, нині чинного, за-

* Рекомендовано до друку кафедрою господарського права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

** Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

кону з аналогічною назвою, внесло істотні корективи в регулювання банківської справи. Однією з основних причин реформування банківської справи було спрямування державної політики на уніфікацію банківських стандартів та гармонізацію національного законодавства відповідно до вимог Європейського Союзу [3].

Сьогодні банківська система України — це один із найрозвинутіших елементів господарського механізму, оскільки її реформування було розпочате раніше за інші сектори економіки, що визначалося ключовою роллю банків при вирішенні завдань переходу до ринку. Але в умовах світової фінансової кризи банківська система та її діяльність набувають нового значення. Не можна не погодитися, що для України на сучасному етапі державного будівництва суттєве значення має не стільки вдосконалення правового регулювання державного управління економікою на ринкових засадах, скільки, що важливіше, забезпечення правовими засобами національної економічної безпеки в умовах світової кризи [4].

Так, Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV до пріоритетів національних інтересів (ст. 6) відносить створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення. А серед загроз національним інтересам і національній безпеці України в економічній сфері у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» названо: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; велика торгова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки тощо.

Аналіз чинного законодавства України та практики функціонування банківської системи свідчить, що її діяльність безпосередньо пов'язана з вищезазначеними загрозами для економічної безпеки держави, особливо в умовах фінансової кризи. Саме тому актуальним є дослідження правової політики та регулюючого впливу держави на діяльність сучасної банківської системи.

Як зазначає О. П. Орлюк, останніми роками відбувся значний розвиток розуміння банківської діяльності теоретиками, що викликано, в першу чергу, новими економічними умовами розвитку суспільства, в тому числі відтворенням права приватної власності та розглядом її як повноцінної форми власності поряд із державною. Складний комплексний характер відносин, що виникають у сфері банківської діяльності, застосування імперативного та диспозитивного методів правового регулювання пов'язані з теоретичними проблемами у дослідженні її правової природи та віднесенні до конкретної галузі права. Широкий спектр наукових теорій відносить правовідносини, що виникають у сфері банківської діяльності, і до фінансових, і до господарських, і до цивільних. Сьогодні найбільш поширеною є точка зору, згідно з якою банківські правовідносини утворюють комплексний правовий інститут або комплексну галузь права. На перший погляд, ці суто теоретичні проблеми не пов'язані безпосередньо з практикою державного регулювання банківської діяльності. Але ця точка зору є помилковою, оскільки застосування тих чи інших методів правового регулювання може відігравати визначальну роль у регулюючому впливі держави.

Необхідність формування банківської системи як особливої структури, яка діє в економіці країни, визначається двома основними групами причин: 1) причини, пов'язані з необхідністю здійснювати суспільний нагляд і регулювати банківську діяльність, узгоджувати комерційні інтереси окремих банків із державними та суспільними інтересами — забезпечувати стабільність національної валюти і стабільну роботу всіх кредитно-фінансових посередників; 2) причини, пов'язані з функціонуванням грошового ринку, забезпеченням збалансованості попиту і пропозиції на грошовому ринку і в кожному його секторі.

До банківської діяльності належить комплекс із трьох основних операцій, які вважаються базовими і утворюють первинну сферу досліджуваної діяльності: 1) приймання вкладів (депозитів) від юридичних і фізичних осіб; 2) відкриття та ведення поточних рахунків клієнтів і банків-кореспондентів, у тому числі переказ грошових коштів з цих рахунків за допомогою платіжних інструментів та зарахування коштів на них; 3) розміщення залучених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик (ст. 47 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III).

В умовах фінансової кризи першочергового значення набуває правова політика держави щодо забезпечення стабільності та ефективності банківської системи. Напрями правового впливу держави достатньо різноманітні, як і сфери банківської діяльності, що слугують об'єктами правового регулювання. На нашу думку, вже можна говорити про інституційне оформлення структури Національного банку України (далі — НБУ) як провідної ланки банківської системи. Але варто зазначити, що існують різні точки зору дослідників щодо місця та ролі НБУ в банківській системі України. Так, А. Матіос та А. Ковальчук оцінюють повноваження НБУ, передбачені законодавством, як «стан, коли центральний банк без будь-якого контролю з боку суспільства розпоряджається первинною емісією, на свій розсуд визначає грошово-кредитну і валютно-курсову політику», «фактичне привласнення Національним банком всього золотовалютного резерву держави» [5]. Зазначені дослідники наголошують на необхідності встановлення чіткого механізму підзвітності та підконтрольності НБУ Верховній Раді України.

З іншого боку, в дослідженні К. Петренку отримало подальшого розвитку обґрунтування теоретичних підходів щодо вдосконалення економічної політики, спрямованої на централізацію банківської системи через посилення незалежності НБУ за умови одночасного розвитку державних і незалежних інститутів нагляду та контролю за діяльністю комерційних банків у контексті розвитку інфраструктури фінансового ринку України. Аналіз різних систем банківського регулювання та нагляду, на дум-

ку К. Петренку, свідчить про необхідність виокремлення системи банківського нагляду в самостійну незалежну структуру на засадах централізації та вертикального підпорядкування від НБУ для посилення захисту інтересів вкладників з переданням частини функцій, а саме, інспектування та моніторингу банків, до фонду страхування депозитів, засновниками якого повинні бути всі вітчизняні банки [6].

У той самий час недостатньо врегульованими залишаються правові механізми відновлення та гарантування платоспроможності банків, вироблення правової політики клієнтської підтримки, заохочення інвестиційного вектора діяльності банківської системи тощо.

Першочергові заходи щодо запобігання кризовим явищам

Стабільність банківської системи має забезпечуватися заходами внутрішнього та зовнішнього контролю щодо діяльності всієї системи. В умовах фінансової кризи саме зовнішній контроль держави, порядок та умови якого чітко визначені у правовому полі, відіграє ключову роль щодо забезпечення діяльності не тільки самої банківської системи, а й макроекономічної стабільності України, мінімізації можливих збитків для економіки та фінансової системи України від фінансової кризи.

Для визначення поточної і перспективної платоспроможності та життєздатності банківської системи України в умовах кризи було прийнято декілька нормативно-правових актів. Зокрема заходи щодо діагностичного обстеження банків передбачено Законом України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 31.10.2008 р. № 639-VI (далі — ЗУ № 639-VI), постановою Правління Національного банку України «Про здійснення діагностичного обстеження банків» від 21.11.2008 р. № 389. Крім того, постановою Правління Національного банку України від 01.12.2008 р. № 405 затверджено Спеціальний порядок здійснення заходів щодо фінансового оздоровлення банків, спрямований на спрощення процедури та скорочення тер-

мінів унесення змін до статутів банків щодо збільшення рівня статутного капіталу для забезпечення невідкладної капіталізації банків.

Аналіз ЗУ № 639-VI дозволяє віднести до першочергових заходів щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи такі: 1) створення Стабілізаційного фонду, кошти якого будуть використовуватися на надання кредитів, у т. ч. довгострокових інфраструктурних, інвестиційних та інноваційних проектів загальнодержавного значення; здешевлення кредитування проектів малого та середнього бізнесу, зокрема таких, що впливають на підвищення рівня зайнятості населення; надання фінансової допомоги банкам (у тому числі з метою збільшення статутних капіталів), поповнення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи; викуп державою іпотечних кредитів тощо; 2) капіталізація банків. Важливою запорукою ефективності правового механізму капіталізації банків є встановлений ЗУ № 639-VI спеціальний порядок здійснення відповідних заходів, який визначається НБУ.

Крім того, відповідно до ЗУ № 639-VI було прийнято дві постанови Кабінету Міністрів України, що конкретизують правові умови здійснення зазначених заходів: «Про затвердження Порядку участі держави у капіталізації банків» від 04.11.2008 р. № 960 та «Питання використання коштів Стабілізаційного фонду» від 04.11.2008 р. № 961. За інформацією, оприлюдненою на урядовому Інтернет-порталі, Кабінет Міністрів України збільшив наповнення Стабілізаційного фонду в 2010 р. на 7 млрд грн, і він складатиме 27 млрд грн; кошти фонду будуть спрямовані на реальний сектор економіки [7].

Застосовуючи правові механізми капіталізації банків, держава взяла під свій контроль три комерційні банки: «Родовід Банк», «Укргазбанк» та банк «Київ» [8]. З метою правового регулювання банківських операцій, що здійснюються такими банками, було прийнято постанову КМУ «Про закупівлю державними банками та банками, у капіталізації яких взяла участь держава, послуг, безпосередньо пов'язаних з банківськими операціями» від 05.11.2008 р. № 966. Крім того, постановою КМУ «Про збільшення статутного капіталу відкритих акціонерних товариств

«Державний експортно-імпорتنний банк України» та «Державний ощадний банк України» від 26.11.2008 р. № 1031 було збільшено розмір статутного капіталу вказаних товариств майже на мільярд гривень кожного.

Розпорядження КМУ «Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року» від 22.10.2008 р. № 1347-р вказану Концепцію викладено у новій редакції. Зокрема концепція передбачає вирішення питань організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в системі органів державного і комунального сектору шляхом визначення понятійної бази державного внутрішнього фінансового контролю, проведенням аналізу системи державного внутрішнього фінансового контролю, визначенням основних завдань з реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, а також визначенням стратегічних напрямів та основних етапів розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

У постанові Правління Національного банку України «Про окремі питання діяльності банків» від 04.12.2008 р. № 413 зазначається, що ужиті НБУ заходи щодо упередження кризових явищ у банківській системі сприяли зменшенню темпів щоденного відпливу коштів з банків і забезпечили платоспроможність та своєчасність розрахунків банківської системи в цілому. Проте вплив коштів з банківської системи продовжується і з початку листопада кошти фізичних осіб у національній валюті скоротилися майже на 5% (у жовтні — 10%), кошти суб'єктів господарювання в національній валюті зменшилися на 4,6% (у жовтні — 7,8%). Залишаються значними невідповідності між активними та пасивними операціями банків за строками погашення. Окремі банки мають проблеми зі своєчасним здійсненням платежів.

Правову політику держави в банківській сфері в умовах фінансової кризи важко переоцінити, оскільки можна стверджувати, що ефективність використання тих чи інших правових механізмів оздоровлення фінансового клімату банківських установ позначається на реальному секторі економіки, рівні життя пересічних українців. Так, ЗУ № 639-VI

передбачає встановлення спеціального режиму оподаткування діяльності у сфері сільського і лісового господарства та рибальства (з внесенням змін до відповідних законів України), а Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 р. № 800-VI — фінансування антикризових заходів у будівництві житла (в т. ч. коштами Стабілізаційного фонду), пільгове кредитування суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво; фінансування НБУ та/або Державною іпотечною установою операцій комерційних банків у частині надання громадянам іпотечних кредитів на завершення будівництва житла тощо. Це далеко не повний перелік державних цільових програм, у фінансуванні (в т. ч. пільговому) яких сьогодні беруть участь банківські установи.

Внутрішній контроль і банківський нагляд

Заходи зовнішнього контролю банківської системи поєднуються з заходами внутрішнього контролю, до яких, на нашу думку, можна віднести правові механізми управління ризиками (ст. 44 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (далі — Закон), внутрішній аудит (ст. 45 Закону), банківський нагляд (ст. 67 Закону) та запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 63 Закону).

Фінансовий інструмент управління ризиками передбачає створення банком постійно діючого підрозділу з питань аналізу та управління ризиками, що має відповідати за встановлення лімітів щодо окремих операцій, лімітів ризиків контрагентів, країн-контрагентів, структури балансу відповідно до рішень правління (ради директорів) з питань політики щодо ризикованості та прибутковості діяльності банку. В умовах фінансової кризи роль централізованого державного впливу, спрямованого на забезпечення стабільного функціонування банківської системи, важко переоцінити. Важливу роль у цьому процесі відіграє створення надійної системи правових заходів, спрямованих на мінімізацію кредитних ризиків.

Дослідження кредитних ризиків, про-

ведене В. Грошевою, свідчить, що в пострадянський період становлення та формування вітчизняної банківської системи характеризується високим рівнем кредитних ризиків у діяльності вітчизняних банківських установ. Правове регулювання кредитної діяльності банків, що здійснюється НБУ, передбачає, здебільшого, фінансування втрат за кредитними операціями із внутрішньобанківських резервів і чітке дотримання нормативів, установлених НБУ. НБУ відреагував на кризові явища запровадженням обмежень щодо здійснення комерційними банками операцій з найбільшим ступенем кредитного ризику. Припинення іпотечного кредитування болуче позначилося на реальному секторі економіки, насамперед будівництві, скоротився попит на продукцію і в інших галузях вітчизняної промисловості.

Не можна не погодитися, що використання лише адміністративно-правових методів стабілізації економіки є недостатнім, оскільки сучасна світова надшвидкісна інформаційна економіка базується на інших принципах. Тому, зважаючи на кризову ситуацію з поверненням кредитів в Україні та підвищення ступеня їх ризикованості, актуальним стало створення єдиної державної інформаційної бази — Державного реєстру кредитних історій, що охоплює усіх клієнтів банківських та інших фінансових установ на території всієї країни [9].

Не менш важливим засобом внутрішнього контролю банківської діяльності є служба внутрішнього аудиту — орган оперативного контролю спостережливості ради банку, що має право на ознайомлення з усією документацією банку та нагляд за діяльністю будь-якого його підрозділу. Ця служба уповноважена вимагати письмові пояснення від окремих посадових осіб банку щодо виявлених недоліків у роботі.

В умовах фінансової кризи ефективним інструментом гарантування стабільності банківської діяльності є банківський нагляд. Відповідно до ст. 67 Закону стабільність банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках забезпечується за допомогою банківського нагляду. При здійсненні банків-

ського нагляду НБУ має право вимагати від банків та їх керівників усунення порушень банківського законодавства, виконання нормативно-правових актів НБУ для уникнення або подолання небажаних наслідків, що можуть поставити під загрозу безпеку коштів, довірених таким банкам, або завдати шкоди належному веденню банківської діяльності.

Окремим напрямом моніторингу та контролю НБУ є запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 63 Закону). Так, банки зобов'язані розробляти, впроваджувати та постійно поновлювати правила внутрішнього фінансового моніторингу та програми його здійснення з урахуванням вимог законодавства про запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. При здійсненні нагляду за діяльністю банків не рідше одного разу на рік НБУ проводить перевірку банків з питань дотримання ними законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Інститут фінансового моніторингу, завданням якого є запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, було введено у чинне законодавство України з прийняттям Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28.11.2002 р. № 249-IV. В основу діючої системи протидії відмиванню грошей покладено обов'язок фінансових установ (суб'єктів первинного фінансового моніторингу, серед яких — НБУ) здійснювати обов'язковий фінансовий моніторинг у сфері «відмивання» доходів, одержаних злочинним шляхом. На думку Ю. Баумана, однією з додаткових вимог, що має бути обов'язковою при укладанні договору про надання фінансових послуг, є покладання обов'язку на фінансову установу вимагати від споживача фінансових послуг зазначення/підтвердження джерела походження коштів, що передаються фінансовій установі в розпорядження чи в управління, якщо сума, на яку укладається договір про на-

дання фінансових послуг, перевищує 80000 тис. грн. Це дозволить мінімізувати інтеграцію коштів, здобутих злочинним шляхом, у фінансову систему через підставних осіб [10]. Така пропозиція видається обґрунтованою та слушною.

Висновки

Таким чином, світова фінансова криза є каталізатором процесів удосконалення правових механізмів внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю діяльності банківської системи України. Саме кризові явища в реальному секторі економіки є чинниками, на тлі яких визначається життєздатність таких інструментів банківської діяльності, як фінансовий лізинг та інші. На нашу думку, в умовах фінансової кризи державне регулювання банківського сектору має базуватися на поєднанні різноманітних механізмів правового впливу. Вважаємо, що нормативний механізм державного регулювання має забезпечити чітке законодавче визначення концепції грошово-кредитної і валютної політики держави, правовий механізм виходу з кризи (як алгоритм дій для банківської системи України); механізм капіталізації банків. Цілком слушною є пропозиція Є. О. Алісова щодо необхідності законодавчо визначити критерії суттєвого погіршення економічної ситуації в країні як особливого економічного періоду.

Інституційний механізм передбачає, на нашу думку, чітке визначення правового статусу головних суб'єктів банківської діяльності. Зокрема в умовах фінансової кризи виправданним є посилення прозорості формування стратегії НБУ, тому необхідним є внесення змін до Закону України «Про Національний банк України», встановлення підзвітності та підконтрольності НБУ Верховній Раді України.

Не менш важливим аспектом удосконалення інституційного механізму банківської системи, на нашу думку, є зміцнення ланки «державних банків», які можуть стати новою ланкою розвитку державної підтримки реального сектору економіки.

ПРИМІТКИ

1. Петренко К. В. Банківська діяльність та механізм її регулювання в умовах ринкової трансформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.04.01 [Електронний ресурс] / К. В. Петренко. — К., 2004. — Режим доступу : <http://disser.com.ua/contents/33611.html>
2. Гетманцев Д. О. Банківське право України : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. — К. : Центр навчальної літератури, 2007. — Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/law/getmantsev_bpu/zmist.htm
3. Орлюк О. П. Фінансове право / О. П. Орлюк. — К., 2003. — 528 с.
4. Алісов Є. О. До питання про реалізацію основних функцій Національного банку України в умовах світової економічної кризи / Є. О. Алісов // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. сб. / відп. ред. В. Я. Тацій. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. — Вип. 100. — С. 270—278.
5. Матіос А. Законодавчі засади оптимізації валютно-курсової та емісійної політики в Україні / А. Матіос, А. Ковальчук // Право України. — 2008. — № 12. — С. 72—81.
6. Петренко К. В. Зазнач. праця.
7. Тимошенко Юлія. 27 млрд. грн. стабілізаційного фонду у 2010 році будуть спрямовані на реальний сектор економіки [Електронний ресурс] / Юлія Тимошенко. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=241511890&cat_id=43255
8. Тимошенко об'явила о рекапіталізації трьох банків України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://paralel-media.com.ua/p2157.html>
9. Грошева В. Оптимізація правового забезпечення обліку й оцінки кредитних ризиків / В. Грошева // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 4. — С. 30—33.
10. Бауман Ю. Договір про надання фінансових послуг: протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом (фінансово-правовий аспект) / Ю. Бауман // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 6. — С. 99—103.

Дудка Иван. Государственное регулирование банковской деятельности в условиях мирового финансового кризиса.

В статье освещаются актуальные для хозяйственно-правовой науки и практики проблемы государственного регулирования банковской деятельности в условиях мирового финансового кризиса, когда традиционные функции государства, которые реализуются НБУ в денежно-кредитной сфере, требуют определенной коррекции, которая достигается применением правовых механизмов внутреннего и внешнего контроля деятельности всей банковской системы.

Ключевые слова: банки, государство, кризис, право, политика, регуляция.

Dudka Ivan. State regulation of banking activity in world's financial crisis conditions.

The article is devoted to studying the essential for business law science and practice problems of state regulation of banking activity in world's financial crisis conditions. The traditional functions of the state realized by National Bank of Ukraine in monetary and credit system demand particular correction which can be managed by using legal mechanisms of inner and outer control of al banking system activity.

Key words: banks, state, crisis, law, politics, regulation.

УДК 346.14+346.9

Олександр Кот,

суддя Вищого господарського суду України

УХВАЛИ СУДУ В ГОСПОДАРЬКОМУ ПРОЦЕСІ

У статті досліджуються окремі аспекти правового режиму ухвал господарського суду (поняття, видів, моменту набрання законної сили), у тому числі окремої ухвали як процесуального засобу запобігання господарським правопорушенням.

Зазначається, що ухвала господарського суду як судовий акт є юридичним фактом, на підставі якого виникають, змінюються і припиняються господарські процесуальні права та обов'язки.

Вносяться пропозиції до законодавства, спрямовані на вдосконалення порядку винесення ухвал суду та на запровадження відповідальності за ухилення від виконання окремих ухвал господарського суду.

Ключові слова: ухвала господарського суду, окрема ухвала, набрання законної сили ухвалою суду, відповідальність за невиконання окремої ухвали.

Одним із найпоширеніших видів судових актів, що їх виносить господарський суд, здійснюючи правосуддя у формі господарського судочинства, є ухвали.

Незважаючи на це в юридичній науці, зокрема в наукових публікаціях, правовому режиму ухвал господарського суду не приділялося достатньої уваги.

Метою цієї статті є дослідження правового режиму ухвал господарського суду (поняття, видів, моменту набрання законної сили), у тому числі окремої ухвали як процесуального засобу запобігання господарським правопорушенням.

Ухвала господарського суду зазвичай визначається як судовий акт, метою якого є вирішення питань, що виникають у ході судового розгляду, або яким закінчується справа без вирішення спору по суті. І хоч ухвала, так само як і рішення, містить владний припис, її основне правове призначення — вирішення процедурних питань [1].

Таким чином, особливість ухвали як акта правозастосування полягає в тому, що вона переважно виносить з питань застосування норм процесуального права, а тому може розглядатися як юридичний факт, що є підставою виникнення, зміни і припинення господарських процесуальних прав та обов'язків.

Види ухвал господарського суду

Ухвали господарського суду можуть бути класифіковані на види, що дає змогу докладніше охарактеризувати їх спільні риси і особливості.

Так, ухвали господарського суду поділяються:

- а) залежно від суб'єктів винесення на:
 - ухвали суду першої інстанції;
 - ухвали суду апеляційної інстанції;
 - ухвали суду касаційної інстанції (Вищого господарського суду України і Верховного Суду України);
- б) залежно від правових наслідків винесення на:
 - ухвали, на підставі яких виникають процесуальні права і обов'язки (статті 26, 27, 64 та ін. ГПК України);
 - ухвали, на підставі яких змінюються процесуальні права і обов'язки (статті 24, 25, 58 та ін. ГПК України);
 - ухвали, на підставі яких припиняються процесуальні права та обов'язки (ст. 80 та ін. ГПК України);
- в) залежно від можливості оскарження на:
 - ухвали, що підлягають оскарженню (статті 53, 62, 63, 67 та інші ГПК України);
 - ухвали, що не підлягають оскарженню (статті 24, 26, 27, 31 та ін. ГПК України);
- г) залежно від способу оформлення на:
 - ухвали, що виносяться як окремий акт (статті 77, 80, 81 та ін. ГПК України);
 - ухвали, що виносяться як складова іншої ухвали (наприклад, ухвала про порушення провадження у справі поєднується з ухвалою про вчинення сторонами певних дій — статті 64, 65 ГПК України, ухвала про призначення судової експертизи, як правило — з ухвалою про зупинення провадження у справі — ст. 79 ГПК України);
- д) залежно від часу винесення на:
 - ухвали, що виносяться одночасно з рішенням процедурного питання (статті 62, 63, 64 ГПК України);
 - ухвали, в яких процедурні питання

фіксуються зі спливом часу, наприклад, про оголошення перерви в засіданні (ч. 3 ст. 77 ГПК України).

Чинний ГПК України (статті 4—5 та 86) не допускає можливості винесення ухвал в усній формі, як це передбачено, наприклад, Арбітражним процесуальним кодексом Російської Федерації. Частина 5 ст. 184 АПК РФ встановлює, що протокольна ухвала оголошується усно і заноситься до протоколу судового засідання.

Слід також зазначити, що господарський суд виносить ухвали лише у випадках, коли про це прямо зазначено в ГПК України. Між тим, при розгляді справ суд, а на його вимогу — учасники судового процесу та інші особи вчиняють певні дії, що не знаходять відображення (фіксації) в ухвалях. Наприклад, не передбачено винесення ухвал з приводу витребування доказів, проведення огляду та дослідження доказів у місці їх знаходження (якщо такі дії суду не проводяться відповідно до ст. 65 ГПК України), щодо залучення доказів, повернення письмових і усних доказів тощо.

На нашу думку, ці та інші прогалини в законодавстві доцільно заповнити в новому Господарському процесуальному кодексі, передбачивши у ньому обов'язок винесення ухвал у наведених випадках, а також можливість винесення ухвал в усній формі з наступним їх письмовим оформленням у протокол чи в журналі судового засідання.

Набрання законної сили ухвалою господарського суду

До цього часу в ГПК України чітко не визначено моменту набрання законної сили ухвалою господарського суду, що призводить до неоднозначного застосування правових норм судами і породжує дискусії з цього приводу.

Так, серед юристів існують різні погляди на час набрання законної сили ухвалою господарського суду [2]. Одні з них вважають, що ухвала суду набирає законної сили негайно після її винесення (В. Беяневич, О. Удовиченко). Інші, виходячи з того, що ухвали господарського суду поділяються на ті, що можуть бути оскаржені в апеляційному порядку, і ті, що не підлягають оскарженню, доходять висновку, що перші набирають законної сили після закінчення десятиденного строку з дня їх прийняття, а другі — негайно (О. Уколов).

Неоднаковою є і судова практика з цього питання (відповідні приклади з практики Вищого господарського суду України С. Турчин наводить у своїй статті).

З урахуванням викладеного цілком обґрунтованою є пропозиція С. Турчина щодо доцільності встановлення в ГПК України порядку набрання законної сили ухвалями господарського суду, а також щодо внесення змін до ст. 86 ГПК України стосовно реквізитів ухвали, якщо вона є виконавчим документом.

Верховною Радою України 31.07.2009 р. зареєстрований законопроект № 5038, яким передбачається внести доповнення до ГПК України, встановивши, зокрема, що ухвала господарського суду набирає законної сили з дня її винесення, а якщо вона має силу виконавчого документа і підлягає виконанню за правилами, встановленими для виконання судових рішень, така ухвала оформлюється з урахуванням вимог, встановлених Законом України «Про виконавче провадження».

Окрема ухвала господарського суду та підстави її винесення

Специфічним видом ухвал господарського суду є *окрема ухвала*. Запроваджена в господарське судочинство Арбітражним процесуальним кодексом України, прийнятим в 1991 р. (ст. 90)*, окрема ухвала відрізняється від інших судових актів — ухвал — тим, що не опосередковує рух власне судового процесу і не стосується суті спору. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що господарський суд виносить окрему ухвалу за наслідками виявлення порушень чи недоліків *при вирішенні господарського спору*, а не в інших стадіях судового процесу.

Згідно з ч. 1 ст. 90 Господарського процесуального кодексу України господарський суд, виявивши при вирішенні господарського спору порушення законності або недоліки в діяльності підприємства, установи, організації, державного чи іншого органу, виносить окрему ухвалу.

Коректність такого формулювання наведеної норми та її імперативний характер вже з моменту її прийняття викликали певні сумніви, оскільки редакція ч. 1 ст. 90 ГПК України припускала, що окрема ухвала повинна була виноситися у кожному випадку виявлення порушення законності або недоліків у діяльності суб'єктів господарю-

* До того часу органи державного арбітражу реагували на виявлені в діяльності посадових осіб підприємств та організацій порушення законності, які містили ознаки дії, що переслідуються в кримінальному порядку, шляхом надсилання повідомлень органам внутрішніх справ чи прокуратури. Ця норма збережена і в чинному ГПК України (ч. 4 ст. 90 ГПК).

вання чи державного або іншого органу. І хоч на практиці окремі ухвали виносилися, як правило, за фактами грубих порушень зобов'язань, прав та охоронюваних законом інтересів підприємств і організацій [3], положення ч. 1 ст. 90 ГПК України потребують відповідного коригування. Тому в новому процесуальному законі має бути чітко визначено підстави винесення окремої ухвали господарським судом.

За приклад можна було б взяти положення ч. 1 ст. 211 Цивільного процесуального кодексу України, згідно з якою суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону і встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню порушення, *може постановити окрему ухвалу* (курсив наш. — Авт.) і направити її відповідним особам чи органам для вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов.

Запровадження аналогічної норми в господарське судочинство не вирішує, однак, проблеми підстав (а звідси — і доцільності) винесення окремої ухвали, у зв'язку з чим пропонуємо встановити у новому процесуальному законі таке положення: «У разі виявлення під час розгляду справи грубих чи неодноразових порушень вимог законів або інших нормативно-правових актів у діяльності суб'єктів господарювання та інших учасників відносин у сфері господарювання, державного органу, органу місцевого самоврядування або їх посадових осіб господарський суд може винести окрему ухвалу».

Момент винесення окремої ухвали

У цивільному процесуальному і господарському процесуальному законодавстві неоднозначно вирішене питання щодо часу (моменту) винесення окремої ухвали. Відповідно до ч. 1 ст. 90 ГПК України окрема ухвала виноситься *при вирішенні господарського спору* (курсив наш. — Авт.), тобто при прийнятті рішення у справах позовного провадження, тоді як ч. 1 ст. 211 ЦПК України конкретної стадії цивільного процесу не визначає, пов'язуючи винесення окремої ухвали в цивільному процесі лише з виявленням *під час розгляду справи* (курсив наш. — Авт.) порушень закону. Виходячи з цього Верховний Суд України вказав, що окремі ухвали можуть бути постановлені і при закінченні розгляду справи без ухвалення рішення (закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду), а також за наявності певних умов й до закінчення її розгляду (п. 39 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування норм цивільного процесуаль-

ного законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції» від 12.06.2009 р. № 2).

Виходячи з цього в запропонованій вище нормі господарського процесуального закону щодо винесення окремої ухвали йдеться не про вирішення господарського спору, а про розгляд справи, що, крім усього іншого, надає право господарському суду виносити окремі ухвали у справах про банкрутство (сьогодні, виходячи з граматичного тлумачення положення ч. 1 ст. 90 ГПК України, господарський суд не має права виносити окрему ухвалу в справах про банкрутство, що значною мірою знижує ефективність попереджувальної діяльності суду).

Право суду на винесення окремої ухвали

Ще один аспект, який не знайшов закріплення в чинному ГПК України, стосується права господарських судів апеляційної і касаційної інстанції на винесення окремої ухвали. Згідно із Законом України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 р. № 3018-III апеляційні і касаційні суди розглядають в апеляційному і касаційному порядку справи, віднесені до їх підсудності (ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 33 Закону). При цьому апеляційний господарський суд хоч і користується правами, наданими судом першої інстанції (ст. 99 ГПК України), проте питання щодо його права виносити окрему ухвалу чіткої відповіді в законодавстві не отримало. Ще складніше дати ствердну відповідь на питання щодо права на винесення окремої ухвали судом касаційної інстанції, оскільки відповідно до абз. 2 ст. 111³ ГПК України касаційна інстанція використовує права суду першої інстанції виключно для перевірки юридичної оцінки обставин справи та повноти їх встановлення у рішенні або постанові господарського суду.

На наш погляд, правом на винесення окремої ухвали мають бути наділені не лише всі господарські суди, а й судова палата в господарських справах Верховного Суду України, що має знайти чітке закріплення в новому господарському процесуальному законі. Запропонована вище редакція відповідної норми якраз і наділяє всі судові інстанції таким правом.

Окрема ухвала може бути винесена не лише за порушення норм матеріального права, а й за неподання або несвоєчасне подання стороною у справі доказів з неважких причин, спрямоване на затягування судового процесу, яке може розцінюватися господарським судом як зловживання процесуальними правами (п. 4 листа Вищого господарського суду України «Про деякі

питання практики застосування у вирішенні спорів окремих норм процесуального права» від 14.12.2007 р. № 01-8/973). Очевидно, що і це положення має знайти закріплення у законодавстві.

У зв'язку з розширенням кола суб'єктів, спори за участю яких підлягають розгляду в господарських судах (наприклад, фізичні особи—підприємці, фізичні особи—учасники корпоративних відносин), та деякими термінологічними змінами назв суб'єктів господарювання, на нашу думку, потребує уточнення перелік осіб, яким господарський суд може направляти окрему ухвалу.

Так, у Господарському кодексі України вжито конструкцію «суб'єкти господарювання та інші учасники відносин у сфері господарювання» (ст. 1 ГК України), яка узагальнено і досить повно відображає коло тих осіб, спори за участю яких, як правило, вирішує господарський суд (сюди входять як підприємства, що здійснюють безпосередню господарську діяльність, так і державні органи та органи місцевого самоврядування, що здійснюють організаційно-господарські повноваження; власники або уповноважені ними органи тощо). До переліку суб'єктів, яким може бути направлено окрему ухвалу, доцільно включити також і посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, закріпивши цей розширений і уточнений перелік у новому господарському процесуальному законі.

Вимоги до змісту окремої ухвали

Окрема ухвала господарського суду як судовий акт є важливим засобом, спрямованим на усунення причин та умов, що спричиняють виникнення правопорушень. Проте ефективність цього судового акта значною мірою залежить від того, наскільки він відповідає вимогам, що їх направила багаторічна практика господарських (арбітражних) судів.

Так, у роз'ясненні Вищого арбітражного суду України «Про практику застосування статті 90 Господарського процесуального кодексу України» від 02.12.1992 р. № 01-6/1444 зазначається, що в окремій ухвалі має бути зазначено закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його стаття, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення. Просте перерахування допущених порушень без зазначення конкретних норм чинного законодавства або перерахування норм права, порушення яких встановлено у судовому розгляді, є неприпустимим.

На думку В. С. Щербини, з якою варто

погодитися, окрема ухвала має відповідати таким вимогам:

— бути *законною*, тобто ґрунтуватися на нормах чинного законодавства і виноситися у передбачених законом випадках;

— бути *обґрунтованою* і *переконливою*, що досягається ясністю і послідовністю викладення, високою юридичною і загальною культурою документа;

— бути *конкретною*, тобто містити вказівку на негативні обставини, встановлені господарським судом, і конкретні рекомендації щодо їх усунення;

— бути *достовірною*, тобто містити факти, встановлені господарським судом в результаті всебічного, повного і об'єктивного дослідження в судовому процесі всіх обставин справи в їх сукупності [4].

Відповідальність за невиконання окремої ухвали

На наш погляд, як і раніше, актуальним залишається питання відповідальності за ухилення від виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі. Запровадження такої відповідальності в Арбітражному процесуальному кодексі України (ч. 1 ст. 119 АПК України), необхідність якої обґрунтувалася в науковій літературі [5], мало б стати важливою гарантією забезпечення виконання вказівок господарського суду щодо усунення правопорушень, недоліків та причин, що їх породжують. Проте в 2000 р. ст. 119 була виключена з Кодексу, а в 2001 р. включена до ГПК України, але вже з іншою назвою і з іншим змістом. У зв'язку з цим з ч. 2 ст. 90 ГПК України вже зараз підлягають виключенню слова «які несуть відповідальність за ухилення від виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, в порядку та розмірі, передбачених частиною першою статті 119 цього Кодексу», оскільки ні в порядку, ні в розмірі відповідальності ст. 119 ГПК України не передбачає.

Встановлена ст. 185⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідальність посадової особи за нежиття заходів щодо окремої ухвали суду, проблеми відповідальності, на наш погляд, повністю не вирішує, оскільки суб'єктом відповідальності за цією статтею може бути лише посадова особа, якій направлено окрему ухвалу суду. До фізичної особи—підприємця або до іншого суб'єкта господарювання заходи відповідальності, встановлені ст. 185⁶ КУпАП, не можуть бути застосовані, що свідчить про доцільність встановлення у новому господарському процесуальному законі майнової відповідальності суб'єктів господарювання та інших учасників відносин у сфері госпо-

дарювання за залишення ними без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону, а так само за несвоєчасну відповідь на окрему ухвалу суду. Така відповідальність стимулюватиме кожного адресата, якому направлена окрема ухвала господарського суду, до відповідного реагування на неї.

Проведене дослідження правового режиму ухвал господарського суду дає підстави для таких висновків:

Ухвала господарського суду є юридичним фактом, на підставі якого виникають, змінюються і припиняються господарські процесуальні права та обов'язки.

У новому Господарському процесуальному кодексі України доцільно розширити коло випадків, у яких господарський суд виносить ухвалу, а також передбачити можливість винесення протокольних ухвал з

фіксацією їх у протоколі (журналі) судового засідання.

Окрема ухвала є специфічним видом судових актів, дієвим засобом запобігання правопорушенням у сфері господарювання. Проте ефективність її профілактичного впливу залежить як від відповідності встановленим законом і виробленим судовою практикою вимогам, так і від застосування заходів відповідальності за ухилення від виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі.

Проведене дослідження свідчить про необхідність подальшого вивчення і теоретичного узагальнення практики винесення інших судових актів (рішень, постанов) у господарському процесі, а також вправлення їх недоліків (як судами першої інстанції, так і апеляційними та касаційними судами).

ПРИМІТКИ

1. Арбитражный процесс : учеб. / отв. ред. проф. В. В. Ярков. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2008. — С. 360—361.
2. Турчин С. «Момент истины» для определения суда. Когда вступает в силу определение хозсуда первой инстанции / С. Турчин // Юридическая практика. — 2009. — № 29. — С. 11—12.
3. Щербина В. С. Попередження господарських правопорушень / В. С. Щербина. — К. : Либідь, 1993. — С. 104.
4. Там само. — С. 103.
5. Щербина В. С. Некоторые проблемы предупреждения хозяйственных правонарушений / В. С. Щербина // Экономико-правовые проблемы перестройки хозяйственного механизма. — М., 1989. — С. 123.

Кот Александр. Определения суда в хозяйственном процессе.

В статье исследуются отдельные аспекты правового режима определений хозяйственного суда (понятия, видов, момента вступления в законную силу), в том числе частного определения как процессуального средства предупреждения хозяйственных правонарушений. Указывается, что определение хозяйственного суда как судебный акт является юридическим фактом, на основании которого возникают, изменяются и прекращаются хозяйственные процессуальные права и обязанности. Вносятся предложения к законодательству, направленные на совершенствование порядка вынесения определений суда и на установление ответственности за уклонение от исполнения частных определений хозяйственного суда.

Ключевые слова: *определение хозяйственного суда, частное определение, вступление в законную силу определения суда, ответственность за неисполнение частного определения.*

Kot Oleksandr. Rulings in commercial procedure.

The article addresses some aspects of the legal status of rulings issued by the commercial court (definitions, types, time when it becomes effective), including interlocutory rulings as a procedural means for preventing commercial offences.

It states that the ruling issued by the commercial court, as a judicial act, is a legal fact that gives rise to, alters and terminates commercial procedural rights and obligations. A suggestion has been offered to make amendments to the relevant laws and regulations aimed at improving the procedure for the issuance of rulings by courts and imposing liability for the failure to comply with interlocutory rulings.

Key words: *a ruling of a commercial court, an interlocutory ruling, the coming into force of a ruling, liability for the failure to comply with an interlocutory ruling.*