

УДК 346.542:346.57(477.62)

В.А. УСТИМЕНКО, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, директор  
Р.А. ДЖАБРАІЛОВ, д-р юрид. наук, заступник завідувача відділу  
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

## ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ТА ВИРОБНИЧОЇ СФЕРИ ДОНБАСУ

**Ключові слова:** Донбас, економіко-правове забезпечення, інфраструктура, виробнича сфера, правові заходи стимулювання.

*Розглянуто питання відновлення економіки Донбасу, усунення наслідків руйнування її інфраструктури та виробничої сфери. Обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до окремих законодавчих актів, які можуть скласти підґрунтя для активізації правотворчої роботи в контексті розробки правових заходів стимулювання економіки Донбасу і вдосконалення, в цілому, правового забезпечення економічної самодостатності регіонів України.*

На даний час у центрі міжнародної уваги перебувають події, що відбуваються на території України. Найбільш гострими й такими, що потребують невідкладного вирішення, слід визнати питання відновлення економіки Донбасу, усунення наслідків руйнування її інфраструктури та виробничої сфери. Саме цим злгоденним питанням було присвячено Міжнародну конференцію на підтримку України, яка відбулася 28 квітня 2015 р. у Києві. Можливість залучення іноземних інвестицій у відновлення інфраструктури Донбасу у розмірі 2 млрд доларів США зумовлює об'єктивну потребу у створенні особливої конфігурації правової системи України, яка б стимулювала приток фінансових і матеріальних ресурсів. При цьому пріоритетного характеру набувають інвестиції у ті сфери економіки Донбасу, розвиток яких може бути забезпечений на принципово новій основі шляхом залучення енергоефективних матеріалів, устаткування, обладнання, комплектуючих та інших наукоємних високотехнологічних товарів, впровадження інноваційних розробок у виробничу діяльність промислових підприємств, поглиблення співпраці науки та бізнесу, що може отримати вияв у створенні технопарків, наукових та індустріальних парків тощо. Саме з акцентом на інноваціях у виробництві та сфері управління бачиться прогресивний розвиток Донбасу та підвищення рівня його економічної активності й самодостатності.

Варто визнати, що питання підвищення економічної активності регіонів, у тому числі Донбасу, неодноразово висвітлювалися у науковій літературі та засобах масової інформації. У науковому співтоваристві найбільш ґрунтовно було розглянуто окремі аспекти проблематики розвитку економіки регіонів, а саме: забезпечення бюд-

жетної самодостатності регіонів і міст України [1]; врахування під час реформування державного управління економікою на регіональному рівні принципів економічної доцільності та соціальної справедливості (В.М. Геєць, Е.М. Лібанова [2, 3]); відправні засади балансування державного регулювання та ринкової саморегуляції в економічній сфері міста, держави та регіону (наукові праці В.К. Мамутова й М.Г. Чумаченка [4, 5]) та ін. У той же час за сучасних особливих умов розвитку політичної, економічної і правової систем України питання розвитку економіки регіонів і забезпечення їхньої фінансово-економічної самодостатності потребують нового неординарного підходу до їх розв'язання.

У зв'язку з цим **метою роботи** є обґрунтування перспективних напрямів економіко-правового забезпечення відновлення інфраструктури та відбудови виробничої сфери Донбасу. При цьому **мету та завдання роботи** розкрито особливим чином, а саме: в окремих випадках здійснено узагальнення і творче опрацювання наукових думок фахівців Інституту економіко-правових досліджень НАН України, які було свого часу надано у межах виконання постанови Президії НАН України «Про організацію участі НАН України у відновленні інфраструктури та відбудові виробничої сфери Донбасу» від 10.09.2014 р. № 183 та під час підготовки розділу до наукової доповіді від Відділення економіки Президії НАН України на тему «Промисловість Донецької та Луганської областей: деякі проблеми подальшого функціонування та відродження». *Отже, під час викладу наукового матеріалу здійснюватиметься посилання на вченого (працівника Інституту економіко-правових досліджень НАН України) — розробника відповідної пропозиції, яка не належить авторам цієї статті.*

**Загальний підхід до вибору економіко-правових засобів відновлення економіки Донбасу.** Насамперед обґрунтованою слід визнати позицію фахівців Інституту економіки промисловості НАН України щодо доцільності розробки у найближчий час проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей». Вказаний законопроект має стати основою для проведення подальших перетворень у правовому полі України з питань відновлення та відбудови

окремих районів Донбасу, що перебували під окупацією, прилеглих до них територій і тих населених пунктів, що були звільнені і зазнали втрат від воєнних дій.

Наразі серед пріоритетних галузей економіки Донбасу, які потребують упровадження спеціального режиму господарської та інвестиційної діяльності, слід виділити такі: металургійна, вугільна та хімічна промисловість, машинобудування, паливно-енергетичний сектор, будівельна галузь тощо. Саме вказані сектори економіки є бюджетоутворюючими для більшості населених пунктів Донбасу, від рівня рентабельності підприємств відповідних галузей залежить рівень соціально-економічного забезпечення територіальних громад, а також повноцінність і своєчасність надання соціальних послуг.

Питання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки є вельми актуальними, про що свідчать норми Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 р. Частково положення цього законодавчого акта можуть забезпечити приток інвестицій в економіку Донбасу, проте акцент на специфіці інвестиційно-інноваційних правовідносин можна забезпечити лише у разі прийняття згаданого вище спеціального нормативно-правового акта.

Додатково важливо передбачити в тексті проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» більш конкретизований порядок організації та здійснення державно-приватного партнерства як інструменту залучення інвестиційних коштів у наукоємні розробки в державному та комунальному секторах економіки. Перевагу при цьому варто надати концесійному механізму інвестування в об'єкти виробничого та невиробничого фонду як найбільш поширеній формі державно-приватного партнерства.

**Стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності.** Відновлення промислових та інших виробничих об'єктів на території Донбасу має відбуватися з урахуванням передових технологічних розробок. Наявний правовий механізм передбачає можливість створення технопарків, вільних економічних зон, територій пріо-

ритетного розвитку, наукових та індустріальних парків тощо. Утім дотепер інноваційний потенціал практично не реалізовано. І це при тому, що виробнича сфера Донбасу є вельми енергоємною й потребує впровадження інноваційних рішень. До речі, перші кроки на цьому шляху було здійснено. Зокрема, передбачалося створити науковий парк на базі Донецького національного технічного університету та НТЦ «Реактивелектрон» НАН України.

Вказане свідчить про необхідність закріплення у відповідному розділі проекту Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» правових норм, згідно з якими іноземні інвестори на весь період реалізації інвестиційного проекту у пріоритетних галузях економіки Донбасу звільняються від сплати ввізного мита й податку на додану вартість за умови ввезення на територію України матеріалів, устаткування, обладнання, комплектувальних та інших високотехнологічних товарів, аналогів яких не виробляють вітчизняні підприємства. Окремі зміни у цьому контексті могли б бути відображені у нормах Митного та Податкового кодексів України, Закону України «Про Митний тариф України».

Певні преференції доцільно надати і вітчизняним інвесторам, які залучатимуться до реалізації інвестиційних проектів у межах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей. Зокрема, обґрунтованим виглядатиме підхід щодо можливості надання вітчизняним суб'єктам господарювання державної підтримки у вигляді:

- повного або часткового безвідсоткового кредитування інвестиційних проектів, що ними реалізуються у межах договорів з уповноваженими органами державної влади;
- повної або часткової компенсації відсотків, сплачуваних комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування інвестиційних проектів.

Виділення коштів має щорічно передбачатися у Законі України про державний бюджет на відповідний рік.

**Правове забезпечення енергоефективності.** Першочерговими мають бути законодавчі ініціативи, які будуть спрямовані на перебудову енергетичного сектору економіки Донбасу з

переважанням енергоефективних технологій (передовсім, «зелена» енергетика). Звісно, що цьому мають сприяти заходи стимуляційного характеру, вжити яких вдасться за умов активної участі держави у здійсненні економічної політики у сфері енергетики.

Варто визнати доцільним внесення змін до Митного та Податкового кодексів України, Закону України «Про Митний тариф України» та інших нормативних актів України, якими передбачити положення про те, що суб'єкти господарювання на весь період реалізації інвестиційного проекту у пріоритетних галузях економіки Донбасу звільняються від сплати ввізного мита та податку на додану вартість за умови ввезення на територію України енергоефективних матеріалів, устаткування, обладнання, комплектувальних та інших високотехнологічних товарів, аналогів яких не виробляють вітчизняні підприємства.

Крім того, невідкладних заходів потрібно вжити на законодавчому рівні щодо визначення напрямів відновлення діяльності вугледобувних підприємств, оскільки саме енергетичне вугілля, яке добувалося на території Донбасу, забезпечувало ефективну роботу енергогенерувальних теплоелектростанцій. У зв'язку з цим уявляється можливим визначення таких пріоритетів у здійсненні законотворчої роботи:

- тимчасово на період до 01.01.2025 р. передбачити у Податковому кодексі України норму про звільнення від оподаткування податком на прибуток діяльності з виробництва електроенергії з використанням підземних шахтних вод, а також діяльності з видобутку та використання газу (метану) вугільних родовищ для виробництва електроенергії з метою її продажу на Оптовому ринку електроенергії України;
- доповнити Податковий кодекс України нормою про те, що регулювання цін на електроенергію, яка виробляється з газу (метану) вугільних родовищ з метою її подальшу продажу на Оптовому ринку електроенергії України, здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про електроенергетику»;
- у Законі України «Про електроенергетику» вдосконалити визначення поняття «зелений» тариф, визнавши його спеціальним тарифом, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, у тому

числі на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії — вироблена лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями, у т. ч. такими, що використовують підземні шахтні води)», а також альтернативних видів палива, у т. ч. газу (метану) вугільних родовищ (*автор пропозицій — д-р юрид. наук Г.Д. Джумагельдієва*).

**Правові засади відновлення житлово-комунальної інфраструктури.** З метою формування ринкових механізмів функціонування житлово-комунального комплексу необхідно на законодавчому рівні:

- передбачити демонополізацію і стимулювання розвитку конкуренції у сфері надання житлово-комунальних послуг і управління житловим фондом шляхом внесення змін до Законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про житлово-комунальні послуги», якими передбачити залучення малих підприємств до обслуговування житлового фонду, відокремлення в комунальному секторі виконання функцій власника житлового фонду від діяльності з управління й обслуговування цього фонду, переважання конкурсного відбору підрядних організацій для виконання робіт з обслуговування і ремонту, а також управління комунальним житловим фондом;

- на весь період дії спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей звільнити суб'єктів комунального сектору економіки від сплати податку на додану вартість із відповідним спрямуванням вивільнених сум коштів на відновлення виробничих фондів таких суб'єктів господарювання, розширення матеріально-фінансової бази їх функціонування, модернізацію та розвиток житлово-комунальної інфраструктури на основі сучасних технологій і енергоефективних матеріалів тощо (*автори пропозицій — д-р екон. наук С.В. Богачов, д-р екон. наук М.В. Мельникова, канд. екон. наук Є.С. Градобогєва та інші співробітники відділу економіко-правових проблем містознавства*).

**Стимулювання відтворення дорожньої інфраструктури.** На даний час в Україні реконструкції потребують 1,5 тис. кілометрів автомобільних доріг загального користування, у

стані ремонту знаходиться понад 24 тис. кілометрів автомобільних доріг. У зв'язку з бойовими діями на території Донецької та Луганської областей стан автомобільних доріг загального користування, що мають загальнодержавне значення, суттєво погіршився.

Виконання робіт з реконструкції та ремонту автомобільних доріг за рахунок державних або місцевих коштів ускладнюється постійним дефіцитом бюджетного фінансування.

У зв'язку з цим виникає потреба пошуку альтернативних джерел фінансування будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування. Зокрема, актуалізується завдання залучення інвестиційних коштів у сферу дорожнього господарства Донбасу, створення для цього сприятливих економічних умов.

Адже розвиток і утримання автомобільних доріг за рахунок переважно приватних інвестицій здійснюється у більшості розвинутих країн, наприклад, у Франції та Італії. Так, у Франції за рахунок приватних інвестицій побудовано мережу автомобільних доріг протяжністю більш як 7 тис. кілометрів, утримання яких здійснюється за рахунок оплати за користування. Як свідчить зарубіжний досвід, такі результати стали можливими завдяки ефективним заходам із удосконалення законодавчого поля.

Вирішення цього завдання уявляється можливим у площині перетворень у сфері правового регулювання діяльності з будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування.

У свою чергу збільшення обсягу приватного інвестування у сферу будівництва та реконструкції автомобільних доріг загального користування на території Донбасу вбачається можливим у разі реалізації таких економіко-правових заходів:

- звільнення суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування, на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, від оподаткування податком на прибуток підприємств, але не менш як на п'ять років;

- звільнення суб'єктів господарювання, які здійснюють концесійну діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування, на період віднов-

лення економіки Донецької та Луганської областей від сплати концесійних платежів, але не менш як на п'ять років;

- першочергове надання на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менш як на п'ять років, державних та місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання — резидентів України, які здійснюють діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг загального користування;

- зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів ста відсотків збору за першу реєстрацію транспортного засобу з відповідним їх акумулюванням на здійснення робіт із будівництва та реконструкції доріг, що перебувають у комунальній власності;

- зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів ста відсотків акцизного збору з пального, яке купуватимуть власники транспортних засобів на території відповідного населеного пункту, із відповідним акумулюванням коштів на здійснення робіт із будівництва та реконструкції доріг, що перебувають у комунальній власності.

**Розвиток бізнесу та підвищення економічної активності суб'єктів господарювання.** Економічне зростання Донбасу має бути забезпечене одночасно заходами зі стимулювання господарської діяльності, створенням вигідних умов для розвитку підприємництва, розробкою адаптованих до сучасних економічних умов програм кредитування суб'єктів господарювання.

Поставлена мета може бути досягнута лише за умови внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства України, що визначає засади розвитку підприємництва й економічного стимулювання суб'єктів господарювання.

Створення пільгового режиму діяльності для суб'єктів господарювання, що реалізують інвестиційні проекти на території Донецької та Луганської областей, має отримати вияв у спеціальному режимі їх господарювання, а саме:

- 1) у їх звільненні на період відновлення, але не менш як на п'ять років, від оподаткування за певними видами загальнодержавних і місцевих податків. Зокрема, від податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, плати за землю, митних зборів. У майбутніх

періодах (поствідновлювального характеру) передбачатиметься можливість сплати окремих податків за пільговими ставками;

- 2) у спрощенні процедури: видачі документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської діяльності; оформлення документів за зовнішньоекономічними договорами; підготовки та здачі податкової звітності;

- 3) звільненні від сплати податкових зобов'язань та інших обов'язкових платежів, пов'язаних зі здійсненням певного виду господарської діяльності, за умови відсутності фактичної можливості її продовження на непідконтрольній українській владі території Донбасу (*автор пропозицій — д-р юрид. наук О.Р. Зельдіна*).

**Організаційно-правові та матеріально-фінансові засади здійснення місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях.** Розвиток економіки Донбасу не уявляється можливим за умов економічної незабезпеченості територіальних громад і фінансової неспроможності органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим доцільно запропонувати такі економіко-правові заходи:

- закріплення правової норми, яка передбачає на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менш як на п'ять років, зарахування у повному обсязі до місцевого бюджету основних загальнодержавних податків. Зокрема, податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств усіх форм власності, податку на доходи фізичних осіб. У майбутніх періодах (поствідновлювального характеру) передбачатиметься зарахування до місцевих бюджетів 70 % відрахувань від зазначених податків;

- надання можливості органам місцевого самоврядування самостійного розпорядження бюджетними коштами з можливістю їх розміщення у відділеннях банків державної форми власності або в комунальних банках, що сприятиме усуненню наявних проблем у сфері казначейського обслуговування місцевих бюджетів;

- уточнення положень чинного законодавства, що визначають порядок реалізації «делегованих» повноважень. Як відомо, такими визнані повноваження органів державної виконавчої влади в основному в соціальній сфері, надані органам місцевого самоврядування для їх реалізації на відповідній підвідомчій тери-

торії. Протягом останніх років практика взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування в контексті реалізації «делегованих» повноважень демонструє стійку тенденцію до їх «хронічного» недофінансування. У зв'язку з чим органи місцевого самоврядування вимушені направляти на фінансування соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура і т. д.) кошти місцевого бюджету, залишаючи без належної уваги і вирішення не менш важливі питання функціонування житлово-комунального господарства. Крім того, ускладнюється в цілому реалізація власних (самоврядницьких) повноважень органів місцевого самоврядування, що лише негативно позначається на оперативності прийняття управлінських рішень. Вирішення цієї проблеми полягає в необхідності встановлення в Бюджетному кодексі України відповідальності розпорядників бюджетних коштів за несвоєчасне і неповне фінансування «делегованих» повноважень, а також наданні органам місцевого самоврядування права з їх реалізації в межах коштів, виділених із державного бюджету.

**Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державні закупівлі (за спрощеним порядком здійснення закупівель згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель»).** У значній частині заходи з відбудови зруйнованої інфраструктури здійснюватимуться за рахунок державних коштів, що передбачатиме обов'язкове застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель». Утім дотримання всіх вимог Закону, навіть у разі використання спрощеної закупівлі у одного учасника, може призвести до значних затримок у виконанні робіт, що неприпустимо в тих умовах, які склалися на Донбасі. Так, за загальними правилами, замовники мають пройти довгий шлях, починаючи від обов'язкового опублікування інформації про закупівлю, дотримання строків подання пропозицій потенційними учасниками, оцінку пропозицій, заповнення й обов'язкового оприлюднення оголошень про кожну дію протягом закупівлі, укладання договору з дотриманням встановлених у Законі строків, закінчуючи поданням усіх необхідних документів органам казначейської служби, де часто бувають затримки у проведенні закупівлі.

Проблема полягає в тому, що закупівлю потрібно провести швидко, що може означати

відмову від конкуренції між учасниками, яка є необхідною для досягнення ефективності.

Оскільки Закон України «Про здійснення державних закупівель» не пристосований для здійснення швидких закупівель у такій нагальній ситуації, яка склалася на Донбасі, пропонується, щоб центральні органи виконавчої влади, зокрема Міністерство інфраструктури України та/або Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, застосовували таку закупівельну процедуру, визначену у ст. 37 Закону України «Про здійснення державних закупівель», як процедура попередньої кваліфікації, згідно з якою всі постачальники, що виявили бажання пройти процедуру кваліфікації, подають свої кваліфікаційні пропозиції.

Завдяки цій закупівельній процедурі буде перевірено відповідність потенційних учасників встановленим кваліфікаційним критеріям (наприклад, наявність працівників відповідної кваліфікації — будівників, інженерів тощо; необхідного обладнання, матеріалів, досвіду виконання аналогічних робіт та ін.) і спроможність виконати роботи з будівництва та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей. На підставі такої процедури Міністерством інфраструктури або/та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства як головними розпорядниками буде відібрана певна кількість (виходячи з попередніх розрахунків пошкоджених об'єктів інфраструктури) суб'єктів господарювання, з якими вже інші замовники на місцях будуть укладати прямі договори без проведення закупівельних процедур. Таким чином, здійснюється поєднання конкурентного відбору (Міністерством інфраструктури та/або Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства), чим забезпечується ефективність, і нагального характеру закупівлі робіт, що передбачає швидкі дії, без затримок (прямі договори без дотримання закупівельних процедур). Тобто замовники на місцях звільняються від дотримання довготривалих і складних закупівельних процедур (*автор пропозицій — В.К. Малолітнева*).

**Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державне замовлення.** Важливим господарсько-правовим засобом, за допомогою якого можна

відновити інфраструктуру Донбасу, є державне замовлення, роль якого, на жаль, на сьогодні знівельована і який майже не застосовується як засіб державного регулювання господарської діяльності. Крім того, скасовано Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб».

Зараз здійснюється розробка державних програм з відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу, зокрема, таку роботу наразі веде уряд. Передбачається, що у таких програмах буде визначений обсяг руйнувань, об'єкти інфраструктури, які потребують першочергового відновлення, буде виготовлена проектна документація та визначений обсяг фінансування таких заходів, строки виконання робіт, відповідальні суб'єкти за належне і своєчасне виконання програми тощо. І саме державне замовлення повинно бути прив'язане до таких програм (планів). Згідно із Законом «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» пріоритетні потреби повинні визначатися, виходячи із завдань, закріплених у державних і міждержавних цільових програмах. Тобто державне замовлення повинно мати прив'язку до вирішення стратегічних завдань і найбільш гострих проблем розбудови країни.

У цьому контексті варто залишити незмінними норми Господарського кодексу України, що закріплюють обов'язковість державного замовлення на поставку продукції для виконавців, які повністю або частково засновані на державній власності, а також для суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності — монополістів на відповідному ринку продукції. У зазначених випадках між головними розпорядниками (Міністерство інфраструктури, Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства) та виконавцями робіт мають укладатися державні контракти без дотримання конкурсних процедур, які передбачені в Законі України «Про здійснення державних закупівель». Цим самим забезпечується швидке виконання держзамовлення та завантаження виробничих потужностей національних виробників, що слугує підтримкою для таких підприємств.

Кошти на відновлення Донбасу мають бути передбачені у проекті Державного бюджету України на 2015 р. і подальші роки за окремою

бюджетною програмою на відновлення об'єктів інфраструктури (відповідно до Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей від 16.10.2014 р. № 1002-р»). Державне замовлення реалізується саме за рахунок коштів Державного бюджету. Отже, у щорічній Постанові КМУ «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2015 році» треба передбачити обсяги фінансування на заходи з відновлення інфраструктури Донбасу.

Зауважимо, що за Програмою розвитку ООН в Україні здійснено оцінку потреб у відновленні Донбасу і представлено конкретні заходи, які необхідно провести для його відновлення. У зв'язку з цим важливо врахувати можливість відновлення інфраструктури Донбасу за рахунок потенційної фінансової допомоги та позик, зокрема від ЄС та Світового банку (*автор пропозицій — В.К. Малолітнева*).

**Механізм створення та відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей — державні закупівлі (конкурентні процедури здійснення державних закупівель, які відповідають вимогам Угоди про асоціацію з ЄС (глава 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС, Директив ЄС з державних закупівель).** Можливі джерела фінансування — кошти ЄС.

У разі використання коштів ЄС з метою відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу замовники мають дотримуватися основних правил і принципів з держзакупівель, закріплених в Угоді про асоціацію з ЄС (глава 8 і розділ IV). Крім того, замовникам варто звернути увагу на нові Директиви ЄС з держзакупівель, які були прийняті у січні 2014 р. і вже набрали чинності. Згідно зі ст. 151 Угоди про асоціацію з ЄС не пізніше ніж через 6 місяців із дати набрання чинності цією Угодою Сторони мають дотримуватися низки основних стандартів для укладання будь-яких договорів про державні закупівлі [6]. Ці основні стандарти походять безпосередньо із правил і принципів державних закупівель, які регулюються *acquis* ЄС у сфері державних закупівель, зокрема принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності.

Особливості даного механізму відновлення інфраструктури Донбасу:

1) може виявитися більш довготривалим і складним, адже передбачатиме необхідність створення максимально сприятливих умов для участі у таких закупівлях іноземних постачальників, зокрема із країн-членів ЄС (застосування строків, достатніх для підготовки іноземних постачальників, іноземної мови тощо);

2) перевага віддається саме відкритим конкурсним торгам;

3) відсутня можливість надання будь-яких переваг національним виробникам і врахування національних особливостей під час здійснення закупівель;

4) у контексті відбудови нових будівель саме постачальники з ЄС, де віддається перевага «зеленим» держзакупівлям і значний досвід здійснення таких закупівель, можуть забезпечити будівництво нових енергоефективних будівель (в ЄС закріплено напрями закупівельної політики замовників, яка полягає у впровадженні заходів з енергоефективності, а також сприяння будівництва та використання ресурсощадних громадських будівель — Директива 2010/31 про енергозабезпечення будівель для зниження енергетичної залежності передбачає, що з 1 січня 2019 р. всі нові будівлі, які будуть належати державним замовникам, повинні мати нульовий рівень споживання енергії) (*автор пропозиції — В.К. Малолітнева*).

**Висновки.** Резюмуючи вищенаведене, необхідно вказати, що досягти істотних позитивних зрушень у соціально-економічній сфері Донбасу можливо у разі вдосконалення чинної нормативно-правової бази. Невідкладних змін потребують Бюджетний та Податковий кодекси України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про здійснення державних закупівель» та інші нормативно-правові акти.

Додатково підкреслимо, що за особливих умов функціонування економіки Донбасу потрібно обрати відповідну їй модель управління. Зокрема, обґрунтованим і своєчасним варто визнати впровадження спеціального режиму господарювання на території Донбасу зі встановленням запропонованих особливостей функціонування органів державної влади

та місцевого самоврядування, побудови податкової та бюджетної системи, залучення іноземних інвестицій та їх гарантування, реєстрації суб'єктів господарювання і припинення господарської діяльності тощо. Певні кроки у цьому напрямі вже здійснено з боку держави, проте досі залишається низка невирішених питань соціально-економічного розвитку Донбасу.

Викладені у цьому дослідженні ідеї та підготовлені фахівцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України проекти Законів України щодо внесення змін до окремих законодавчих актів можуть скласти підґрунтя для активізації правотворчої роботи в контексті розробки правових заходів стимулювання економіки Донбасу і вдосконалення, в цілому, правового забезпечення економічної самодостатності регіонів України. Додатково слід зауважити, що запропоновані та інші економіко-правові заходи щодо відновлення економіки Донбасу матимуть більшу ефективність у разі їх реалізації у межах системи актів спеціального законодавства, що дозволить оперативно вирішувати проблеми цього регіону України, особливо в контексті об'єктивно зумовленої потреби правового забезпечення підприємницької активності громадян України — внутрішньо переміщених осіб.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Лукьянченко А.А. Концепция формирования местных бюджетов на основе принципа «распределения полномочий» / А.А. Лукьянченко, В.Н. Амитан; НАН Украины, Ин-т экон.-прав. исслед. — Донецк, 1999. — 38 с.
2. Геєц В. Экономические начала правового регулирования хозяйственных отношений / В. Геєц, А. Гриценко // Экономика Украины. — 2008. — № 5. — С. 4—18.
3. Либанова Э. Ценностные ориентации и социальные реалии украинского общества / Э. Либанова // Экономика Украины. — 2008. — № 10. — С. 120—137.
4. Мамутов В.К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции / В.К. Мамутов // Экономика Украины. — 2006. — № 1. — С. 59—65.
5. Чумаченко Н.Г. К проблеме сочетания государственного регулирования и рыночной саморегуляции / Н.Г. Чумаченко // Экономика Украины. — 2006. — № 8. — С. 79—81.
6. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.

Надійшла 27.05.2015



*В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов*

Институт экономико-правовых исследований  
НАН Украины, г. Киев

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ВОССТАНОВЛЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ  
И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ ДОНБАССА**

Рассмотрены вопросы восстановления экономики Донбасса, устранения последствий разрушения ее инфраструктуры и производственной сферы. Обоснованы предложения о внесении изменений в отдельные законодательные акты, которые могут выступить основой для активизации правотворческой работы в контексте разработки правовых мер стимулирования экономики Донбасса и совершенствования, в целом, правового обеспечения экономической самодостаточности регионов Украины.

**Ключевые слова:** Донбасс, экономико-правовое обеспечение, инфраструктура, производственная сфера, правовые меры стимулирования.

*V.A. Ustymenko, R.A. Dzhabrailov*

Institute of Economic and Legal Researches  
of NAS of Ukraine, Kyiv

**PERSPECTIVE DIRECTIONS  
FOR ECONOMIC AND LEGAL SUPPORT  
TO THE RECOVERY  
OF INFRASTRUCTURE AND PRODUCTION  
SECTOR OF DONBAS**

The problems of Donbass economic recovery, eliminate the effects of the destruction of its infrastructure and the production sector are revealed. Substantiated proposals for amendments to some legislative acts that could serve as a basis for activation of law-making work in the context of the development of legal measures to stimulate the economy and improve Donbass, in general, the legal provision of economic self-sufficiency of the Ukrainian regions.

**Key words:** Donbass, economic and legal support, infrastructure, productive sector, legal incentives.