

УДК 351.712.2:34

Г. М. Гриценко,

канд. юрид. наук,
доцент,

Східноукраїнський національний
університет ім. Володимира Даля,
м. Луганськ

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

У статті розглянуто окремі теоретичні та практичні моменти реалізації національних проектів і проблеми, що стоять на шляху вдалої їх реалізації, у тому числі проблеми у відповідному законодавстві. На підставі аналізу світових тенденцій визначено найперспективнішу модель реалізації національних проектів і запропоновано зміни до господарського законодавства.

Ключові слова: модель реалізації, національні проекти, світові тенденції, господарське законодавство.

Всі розвинені країни розпочинали своє сходження до висот економічної могутності завдяки комплексному підходу до проектування та інвестування будівництва об'єктів інфраструктури, ці проекти не рідко називались національними, стратегічними та ін. Україна значним чином відстає в питанні модернізації інфраструктури від найближчих сусідів (Польща, Російська Федерація) і країн, що розвиваються (Індія, Бразилія). Важливість розвитку інфраструктури підкреслюють такі, наприклад, факти: економічні втрати РФ від незадовільних доріг становлять 6 % ВВП. Гадається, що Україна в ненабагато кращій ситуації.

Сміливо можна констатувати, що в Україні відбувається переорієнтація будівельної галузі у сторону будівництва великих інфраструктурних об'єктів, джерелом фінансування яких є державні кошти. Реалізація, наприклад, Державної цільової програми підготовки і проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу [1] засвідчила те, що держава може за певних обставин концентрувати зусилля для досягнення певної мети: підготовки інфраструктури до проведення конкретно взятого заходу. Проведення фінальної частини чемпіонату виявило слабкі місця в законодавстві, які, перед усім, стосуються будівельного законодавства та законодавства про державні закупівлі, модель здійснення яких в Україні виявилася неефективною. При цьому будівництво інших об'єктів, не пов'язаних із Євро, по регіонах було майже призупинене, або кошти на відповідні цілі виділялися в меншому за потреби обсязі (або взагалі не виділялися). У цілому ж обрано

достатньо виважений варіант підготовки інфраструктури країни з тим прицілом, що після проведення фінальної частини чемпіонату більшість об'єктів інфраструктури так чи інакше буде задіяна і надалі. Особливо це стосується аеропортів і відремонтованих доріг.

Але це єдиний приклад вдалої організації будівництва масштабних об'єктів. На сьогодні майже повністю призупинене промислове будівництво за державні кошти, окремі важливі для держави проекти реалізуються лише в енергетичній галузі. Частково за державні кошти відбувається добудова третього та четвертого блоків Хмельницької АЕС із залученням кредитних коштів. Важливим для енергетичної безпеки країни є також завершення будівництва заводу для виробництва тепловиділяючих зборок — палива для АЕС і цирконієвих комплектуючих. Більш як 20 років триває добудова Дністровської гідроакумулюючої електростанції, після завершення якої вона у складі 7-ми гідроагрегатів має стати найбільшою за об'ємами та потужністю ГАЕС в Європі.

Ще одним «довгобудом» є шахта «Нововолинська № 10» зі ступенем готовності понад 80 %, яку планувалося ввести в дію вже у серпні 2012 р. Нез'ясованою й досі залишається доля Криворізького гірничо-збагачувального комбінату окислених руд, який не будується вже більш як 15 років.

Таким є перелік найбільш крупних об'єктів, будівництво яких триває із залученням державних коштів. Урядом України неодноразово робилися спроби залучити для добудови одних об'єктів кредитні кошти міжнародних фінансо-

© Г. М. Гриценко, 2012

вих установ, а щодо інших — спроби залучити приватних інвесторів.

Цікавим з точки зору потенційних інвесторів виглядає проект державного масштабу стосовно зносу будівель масової забудови 1960–70 рр. і зведення на їх місці комплексно забудованих мікрорайонів із сучасними багатоповерхівками. З цієї метою було прийнято спеціальний Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22 грудня 2006 р. № 525-V [2], який, однак, так і не запрацював на практиці, адже передбачав підзаконного врегулювання багатьох аспектів, вирішення інших соціально-економічних питань.

Однак на сьогодні найактуальнішим є дослідження здатності держави вирішувати питання модернізації інфраструктури країни шляхом створення умов для інвестування в будівництво «національних проектів». Кабінетом Міністрів України було створено Державний реєстр національних проектів і визначено, що він є банком даних, який створюється і ведеться з метою забезпечення єдиного обліку й узагальнення відомостей про національні проекти і їх складові [3]. При цьому важливим є дослідження створеної й перспективної нормативно-правової бази, яка регулюватиме відносини щодо проектування, фінансування, вибору інвесторів за конкурсом і пільги для них, право власності на такі об'єкти та гарантії їх створення і прийняття в експлуатацію, управління такими об'єктами та ін.

Питання реалізації державою національних проектів майже не розглядалися у вітчизняній науковій літературі. Однак у зарубіжній науковій літературі вже є певний доробок праць за вказаною темою, серед авторів яких слід вказати С. В. Кабищева, А. Альварес-Херранц, В. Кондратьєва. Тема правового забезпечення реалізації масштабних національних проектів є новою й перспективною для дослідження наукою господарського права.

Метою дослідження є аналіз проблем реалізації національних проектів і напрямів удосконалення господарського законодавства в частині усунення проблем щодо організації будівництва окремих об'єктів у рамках цих проектів.

Статею 1 Конституції України встановлено соціальну спрямованість держави, а людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [4]. Отже, вказані статті Конституції встановлюють основні завдання держави, спрямованість її діяльності, яка

має поширюватись на всю територію України і на кожного із громадян держави. Забезпечити вказані пріоритети можна лише завдяки *національним проектам*, що мають охоплювати без винятку всю територію країни, позитивно впливати на життя і здоров'я, особистий розвиток, здійснення невід'ємних прав громадян на гідні умови життя і праці, соціальний захист.

Економічною наукою відзначено, що фінансово-економічна криза знову звернула увагу політиків і економістів до проблем інфраструктури та її ролі в забезпеченні довготривалого економічного зростання. Інфраструктурні інвестиції зазвичай розглядаються в якості найважливіших інструментів економічного зростання і створення робочих місць [5, с. 18].

Дійсно, великі інфраструктурні проекти (рівно як і національні) слід реалізовувати за змішаною моделлю із залученням як державних, так і приватних коштів щодо проектування, будівництва і, можливо, подальшого управління [6, с. 24]. Важливим тут є максимальне використання вітчизняного будівельного комплексу, проектних інститутів. Залучення іноземних проєктувальників до розробки інфраструктурних проектів не завжди є виправданим, адже в багатьох випадках вони є еталонними (не унікальними) щодо аналогічних вже збудованих проектів і не враховують специфіки нашої країни.

Звертаючись до досвіду РФ щодо реалізації національних (пріоритетних) проектів, то там було створено Раду при Президенті РФ, яка координує роботу різних органів державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі [7, с. 98]. Варто зазначити, що подібні проекти в РФ реалізуються починаючи з кінця 2005 р.

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1256 затверджено перелік проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) [8], серед яких нас найбільше цікавлять пріоритетні напрями: «Нова енергія» («LNG термінал» — морський термінал із приймання скрапленого природного газу; «Енергія природи» — будівництво комплексу вітрових, сонячних і малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива), «Нова якість життя» («Доступне житло» — система проектів комплексного будівництва доступного житла; «Місто майбутнього» — формування стратегічного плану та системи проектів розвитку міста), «Нова інфраструктура» («Повітряний експрес» — залізничне пасажирське сполучення

м. Київ — міжнародний аеропорт «Бориспіль» і будівництво інших інфраструктурних об'єктів Київського регіону; «Дунайський коридор» — розвиток транспортного сполучення та судноплавства в дунайському регіоні). Особливої уваги потребує пріоритетний напрям «Олімпійська надія — 2022» — створення спортивно-туристичної інфраструктури, який можна порівняти із вже проведеним Євро-2012.

Цією ж постановою Державне агентство з інвестицій і управління національними проектами зобов'язане утворити разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади спільні робочі групи з відбору проектів, які є складовими проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів), затверджених цією постановою, а також затвердити порядок їх відбору.

Ще раніше на підставі публічних дискусій і обговорень у пресі і телебаченні Указом Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895/2010 з метою забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави проектів, прискоренню відновлення економіки та переходу до її сталого зростання було визначено напрями розробки національних проектів та їх окремі характеристики [9].

Для реалізації визначених державою пріоритетів Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 583/2011 на базі Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій і розвитку було створено Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, затверджено відповідне Положення [10]. Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах співфінансування [11].

На сьогодні лідером щодо практичної реалізації запланованих національних проектів є АР Крим. Так, на території автономії відповідно до угоди про співпрацю між Агентством і Радою міністрів АРК із 16 реалізується 8 проектів.

Нещодавно з'явився перспективний проект будівництва першої автомобільної дороги не за державні кошти. Йдеться мова про ділянку дороги довжиною у 18 км і будівництво нового мосту через р. Дніпро. Проект одразу викликає багато запитань, адже в Україні не розроблено дієвого правового механізму співпраці держави і

приватного інвестора в галузі будівництва автомобільних доріг, у тому числі на умовах концесії. Існуючий Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [12] є «мертвим» з огляду на відсутність конкретних прикладів його практичної реалізації. Особливо потребує більш детального урегулювання питання про дохід концесіонера шляхом деталізації норми ст. 4 зазначеного Закону. Відмітимо також певну нестиковку. Будівництво аналогічного мосту передбачено генеральним напрямом проходження великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва за державні кошти.

Найактивніше держава взялася за реалізацію національних проектів за кредитні кошти. Так, вже підписано угоду щодо виділення Китаєм Державному підприємству «Аеропорт «Бориспіль» кредиту на 372,3 млн дол. США під держгарантію для будівництва «Повітряного експреса». Отже, цей перспективний проект один із перших, що знайшов реальний інвестиційний ресурс для його реалізації.

Ще один національний проект «Відкритий світ» — створення інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня на базі технологій радіозв'язку четвертого покоління (4G) «знаходиться у стадії відомчого погодження, зокрема, проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання підготовки до реалізації національного проекту «Відкритий світ» — створення інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня на базі технологій радіозв'язку четвертого покоління (4G) «погоджений Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Проект передбачає масштабне будівництво мереж зв'язку 4-го покоління із залученням як державних, так і приватних коштів. Аналіз цього проекту вже сьогодні дозволяє зробити висновки про неефективність використання державою можливості участі в розгортанні мережі зв'язку — відповідний радіочастотний ресурс (який має величне грошове вираження) можна використати як внесок до статутного фонду господарського товариства, яке буде здійснювати управління новоствореним проектом. Створення мережі нового покоління потребуватиме змін у Законі України «Про телекомунікації».

Які ж проекти нормативних актів направлені на подолання вищезазначених недоліків та неузгодженостей? Відповідно до покладених завдань Державним агентством з інвестицій та

управління національними проектами України було затверджено план підготовки проектів регуляторних актів на 2012 рік, серед яких всього три одиниці. Пропонується підготувати Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору про реалізацію інвестиційного проекту комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» і проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2012–2015 роки» [13]. *Із наведеного плану випливає, що всі розглянуті проблеми не заплановані до усунення у 2012 р., що знижує вірогідність старту цих проектів в означений строк.*

Через певний проміжок часу буде створена біржа відповідних проектів — тобто реєстр регіональних проектів, які потенційно можуть зацікавити інвесторів. Ця ініціатива Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України є слушною за тих умов, що на регіональному рівні існує багато проектів, які знаходяться на стадії завершеного проектування та пошуку інвестора. У цьому контексті варто доопрацювати існуючий Закон України «Про здійснення державних закупівель» в частині позбавлення новоствореного суб'єкта господарювання від обтяжливих процедур державних закупівель, адже у статутному капіталі такого суб'єкта обов'язково буде державна або комунальна частка (за рахунок переданого майна, об'єктів незавершеного будівництва та ін.). Певні проекти законні в цьому прийнятті існують, однак до стадії остаточного прийняття вони ще далекі.

Поки що господарське законодавство не розвивається в бік створення передумов та можливостей реалізації національних проектів. Для цього варто сконцентрувати зусилля щодо реформування будівельного законодавства поряд із законодавством, що регулює державні закупівлі. Господарський кодекс України [14] як центральний акт господарського законодавства має в себе увібрати норми, які дозволять підвищити саме організаційну роль держави в будівельній галузі України.

Висновки. Діюче законодавство не містить поняття «національний проект», що негативно відбивається на реалізації пріоритетних напрямів розвитку держави і суспільства. Більшість

«Національних проектів» реалізується на новій моделі державно-приватного партнерства, тож визначення «національного проекту» має ґрунтуватися на визначенні саме державно-приватного партнерства. Базовим принципом роботи над «Національними проектами» мають стати пріоритет інвестиційних коштів над бюджетними.

«Національні проекти» — це стратегічні проекти Української держави по пріоритетним напрямкам економічного та соціального розвитку, засновані на пріоритеті залучення недержавних інвестицій з одночасною організаційно-фінансовою участю держави, які закладають основи для прискорення економічного розвитку країни, підвищення рівня життя населення і стимулювання окремих важливих для держави і місцевих громад галузей і об'єктів інфраструктури.

Державою створені передумови для реалізації національних проектів: визначено перелік пріоритетних напрямів і перелік національних проектів, створено відповідальний центральний орган державної виконавчої влади, обрано модель фінансування реалізації національних проектів («спів фінансування» у спосіб, що визначається у кожному конкретному випадку), однак законодавчого супроводження процесу, що набув вже певних конкретних рис, так і немає.

Формування національних проектів є суперечливим і безсистемним. Як пропозиція, всі національні проекти варто зібрати в єдиний документ рівня Закону України, який і буде реальним планом розвитку держави на найближчі роки із залученням як державних і комунальних ресурсів, так і приватних інвестицій (у т. ч. іноземних). У такому вигляді документу легше надати системності, взаємопов'язаності проектів між собою так із програмами подальшого розвитку як окремих галузей, так і всієї країни, модернізації її інфраструктури.

Подальше розгортання реалізації національних проектів потребуватиме, як видно, суттєвих змін у бік комерціалізації господарського законодавства, встановлення механізмів зацікавленості інвесторів щодо будівництва та подальшого управління, у т. ч. на умовах концесії важливих для держави об'єктів.

Для практичної реалізації норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо спрощення будівництва і сприяння реалізації національних проектів існує необхідність розробки законопроектів щодо персоналізації і уточнення положень про відповідальність

за негативні наслідки, які викликані порушенням будівельних норм, стандартів або проекту будівлі, уточнення планування забудови населених пунктів, питання конкурсного надання земельних ділянок тощо.

Розгортання масштабного будівництва за державні кошти на території України в рамках реалізації національних проектів потребує докорінної перебудови глави 33 Господарського кодексу України, яка має стати главою, яка визначатиме організацію і здійснення будівельної діяльності, особливості будівництва об'єктів, запланованих державними програмами або внесених до переліку національних проектів, питання стимулювання та підтримки будівельної галузі, а не зводиться лише до врегулювання особливостей укладання й виконання договору будівельного підяду. Необхідним також є введення в ГК України поняття «капітальне будівництво» й «будівельна галузь», що раніше вже обґрунтовувалося автором.

Список використаної літератури

1. Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 107 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 18. — Ст. 482.
2. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22 грудня 2006 р. № 525-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 10. — Ст. 88.
3. Про затвердження Положення про Державний реєстр національних проектів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2011 р. № 999 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 75. — Ст. 2797.
4. Конституція України 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Кондратьев В. Инфраструктура и экономический рост / В. Кондратьев // Мировая экономика и международные отношения. — 2011. — № 11. — С. 18–24.
6. Кондратьев В. Инфраструктура и экономический рост / В. Кондратьев // Мировая экономика и международные отношения. — 2011. — № 11. — С. 18–24.
7. Кабышев С. В. Конституционно-правовой режим реализации приоритетных проектов / С. В. Кабышев // Ученые записки юридического факультета. — Вып. 11(21). — 2008. — С. 97–99.
8. Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1256 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 3. — Ст. 177.
9. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895/2010 // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 26. — Ст. 873.
10. Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 39. — Ст. 1593.
11. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах співфінансування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 847 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 61. — Ст. 2433.
12. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 грудня 1999 р. № 1286-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 3. — Ст. 21.
13. Про затвердження плану діяльності Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України з підготовки проектів регуляторних актів на 2012 рік : Наказ Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України від 22 березня 2012 р. № 35-07 // Інформаційно-аналитический центр «ЛИГА». ООО «ЛИГА ЗАКОН», 2012.
14. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2012 р.