

**Шумська Олеся Сергіївна**

*здобувач кафедри управління проектами*

*ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ІНФРАСТРУКТУРНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ**

Стаття присвячена дослідженню українського законодавства та відповідних норм стосовно державно-приватного партнерства та, зокрема, підтримки інфраструктурно-інвестиційних проектів. Показано зв'язок між адміністративними реформами та покращенням економічного стану країни. Автор ставить за мету обґрунтування пропозиції щодо законодавчого врегулювання участі благодійних фондів у межах ДПП для реалізації інфраструктурних проектів. Запропоновано внести конкретні зміни у законодавчі та відповідні нормативні документи стосовно інвестиційної та державно-приватної діяльності, зокрема щодо благодійних безоплатних безповоротних інвестиційних проектів.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інвестиції, адміністративна реформа, інфраструктурний проект, законодавство, нормативно-правові документи, благодійні інвестиційні проекти.

**Shumska Olesia**

## **PROCEDURE OF IMPROVING DIRECTIONS OF THE STATE SUPPORT OF INFRASTRUCTURE INVESTMENT PROJECTS**

The article is dedicated to the studies of the Ukrainian legislature and the corresponding norms concerning public-private partnership and, especially, support of infrastructure investment projects. There are demonstrated relations between administrative reforms and improvement of the economic situation in the country. The author puts the task of giving grounds to the proposals concerning legislative regulation of charity funds participation in the frame of public-private partnership

with the aim of infrastructure projects realization. There are proposals of introducing concrete changes into legislative and corresponding normative documents dealing with investment and public-private investment activities including charity free indisputable investment projects.

**Keywords:** public-private partnership, investments, administrative reform, infrastructure project, legislature, normative-legislative documents, charity investment projects.

**Шумская Олеся Сергеевна**

**НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ  
ИНФРАСТРУКТУРНО-ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ**

Статья посвящена исследованию украинского законодательства и соответствующих норм, касающихся государственно-частного партнерства и, в частности, поддержки инфраструктурно-инвестиционных проектов. Показана связь между административными реформами и улучшением экономического состояния страны. Автор ставит задачу обоснования предложения относительно законодательного урегулирования участия благотворительных фондов в рамках ГЧП для реализации инфраструктурных проектов. Предложено внести конкретные изменения в законодательные и соответствующие нормативные документы, относящиеся к инвестиционной и государственно-частной инвестиционной деятельности, в том числе касательно благотворительных бесплатных бесповоротных инвестиционных проектов.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, инвестиции, административная реформа, инфраструктурный проект, законодательство, нормативно-правовые документы, благотворительные инвестиционные проекты.

**Постановка проблеми.** Державно-приватне партнерство як відносно нова для України форма співпраці держави та приватного бізнесу є однією з

ключових у стимулюванні соціально-економічного розвитку країни та входження України як повноправного члена спільноти до Європейського Союзу. Успішне функціонування державно-приватного партнерства неможливе без чіткого законодавчо-правового регулювання, що створить сприятливе середовище для бізнесу, покращить інвестиційний клімат та загалом дозволить Україні здійснити економічно-соціальний прорив.

Світовий досвід доводить, що інфраструктурні-інвестиційні проекти є однією із суттєвих форм діяльності державно-приватного партнерства, оскільки в інфраструктурних проектах реалізуються індивідуальні й колективні інтереси груп економічних суб'єктів [4], оскільки інфраструктура є конгломератом економічних, фінансових, правових, управлінських та інших інститутів, спрямованих на ефективну реалізацію певної (інноваційної, фінансової, економічної, благодійної) діяльності [11]. В Україні існують організації різної правової форми, що здійснюють інфраструктурно-проектну діяльність. На жаль, як і взагалі у випадку з державно-приватною формою діяльності, існують нормативно-правові недоліки такої діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато науковців вивчали стан державно-приватних партнерських відносин у нашій країні та порівнювали його зі світовим досвідом, серед них В. Варнавський, В. Авер'янов, І. Коліушко, Н. Нижник, Л. Пашенко, В. Стрельцов, Ю. Сокирко, В. Цветков та ін. Також вони відзначили закономірність зв'язку між адміністративним реформуванням та соціально-економічним розвитком країни

Однією з причин економічного відставання України є відсутність відповідного законодавчого підґрунтя для ефективного планування розвитку держави як процесу постановки і досягнення чітко визначених, головним чином, стратегічних цілей. Так, в Україні немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, що призводить до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовувалися б державні цільові програми. Цей недолік відзначався в дискусіях та проектах реформування адміністративної системи України [9; 10;

12; 17; 19]. Необхідною передумовою ефективного розвитку ДПП є формування загального сприятливого середовища для бізнесу, що передбачає покращення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища.

Об'єктом даної статті є законодавчі документи, що регулюють державно-приватну діяльність у галузі інфраструктурних проектів благодійних фондів в Україні.

Предметом дослідження є Закони, Укази та Постанови, що регулюють державно-приватну діяльність у галузі інфраструктурних проектів благодійних фондів в Україні.

**Метою** статті є обґрунтування пропозиції щодо законодавчого врегулювання участі благодійних фондів у межах ДПП для реалізації інфраструктурних проектів.

Автор ставить задачу запропонувати внести зміни у законодавчі та відповідні нормативні документи щодо інвестиційної та державно-приватної діяльності, зокрема щодо благодійних безоплатних безповоротних інвестиційних проектів.

**Виклад основного матеріалу.** З метою розвитку ДПП в Україні було прийнято ряд Указів Президента та Постанов Кабінету Міністрів, а також створено Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства Мінекономрозвитку і торгівлі України з відповідною нормативно-правовою підтримкою [15, 16, 21]. Характерною рисою законодавчого регулювання та його практичного запровадження у сфері ДПП та, окремо, інвестиційно-інфраструктурних проектів, є те, що керівниками міністерств та організацій, відповідальних за виконання рішень стосовно державних цільових програм, згідно з аудитом, проведеним Рахунковою палатою України у відповідні періоди, не вживалися необхідні заходи щодо реалізації рекомендацій та пропозицій вказаного державного органу. Як наслідок, значна частина проблемних питань досі не вирішена, що негативно позначається на процесі використання бюджетних коштів та перешкоджає своєчасному і повному виконанню державних цільових програм.

Разом з низкою проблем практичного плану, пов'язаних із функціонуванням державних цільових програм, вагому частину посідають правові. Правове регулювання державних цільових програм має багато недоліків законодавчого плану, які, своєю чергою, призводять до неналежної реалізації практичної сторони програм. Це пояснюється тим, що норми самого Закону України «Про державні цільові програми» [7] не передбачають визнання виняткового значення державних цільових програм для вирішення нагальних проблем державотворення. Так, поняття «найважливіші проблеми», що міститься у дефініції «державна цільова програма» (ч. 1 ст. 1) є оціночною категорією, тому належне застосування цієї норми є ускладненим процесом [6]. У ньому відсутні статті щодо державної статистичної звітності про хід виконання державних цільових програм (ДЦП); відсутня стаття щодо мети, змісту й механізму обов'язкової державної експертизи проектів ДЦП; не має згадки про органи управління програмами та ін. [7, с. 164–165].

Одна з найважливіших причин цього – відсутність відповідного законодавчого підґрунтя для ефективного планування розвитку держави як процесу постановки й досягнення чітко визначених, головним чином, стратегічних цілей. Так, в Україні немає єдиного загальнодержавного стратегічного документа розвитку держави, що призводить до відсутності чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких спрямовувалися б державні цільові програми.

Для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП, а саме:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП;

- підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

З метою якнайшвидшого усунення найбільш гострих проблем і перешкод у розвитку основних форм ДПП та активізації їх практичного запровадження необхідно:

- підготувати урядовий звіт про стан запровадження механізму ДПП для реалізації інвестиційних проектів та основні шляхи підвищення ефективності ДПП;

- провести парламентські слухання, присвячені розвитку ДПП в Україні з метою виявлення проблем і перешкод для успішної реалізації проектів ДПП, вироблення на основі широкої дискусії рекомендацій щодо врегулювання всіх гострих проблем;

- передбачити проведення щорічного моніторингу ефективності реалізації проектів ДПП та у разі необхідності внесення за його результатами пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавчо-нормативного забезпечення;

- сформувати на державному, регіональному та місцевому рівнях бази інвестиційних проектів, що можуть бути реалізовані на засадах ДПП, розробити техніко-економічне обґрунтування проектів. При цьому можна передбачити, що витрати на таке обґрунтування будуть компенсовані приватним інвестором після прийняття рішення щодо реалізації проекту;

- прискорити підготовку та розпочати реалізацію пілотних проектів ДПП у сфері будівництва автомобільних доріг та модернізації ЖКГ.

Для удосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки й реалізації проектів ДПП необхідно:

- чітко визначити повноваження органів влади, які залучаються на всіх етапах підготовки та реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях із метою усунення дублювання функцій; визначити органи, які можуть укладати договір ДПП як його сторони;

- створити Центр державно-приватного партнерства при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, що

втілюватиме проекти з ДПП, зокрема в межах реалізації Національних проектів; налагодити співпрацю Центру з Міжнародним центром ДПП Європейської економічної комісії ООН (UNECE International PPP Centre of Excellence);

- Держінвестпроекту налагодити співпрацю з міжнародними фінансовими установами, такими як ЄБРР, Світовий банк, іншими міжнародними організаціями для отримання фінансової і технічної підтримки проектів ДПП;

- опрацювати можливість спрощення законодавчо-нормативної бази ДПП [1];

- розробити та затвердити регіональні програми комплексного оновлення основних фондів та розбудови інфраструктури;

- внести корективи до навчальних планів закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління шляхом запровадження спеціалізованих курсів щодо механізмів ДПП;

- запровадити програми підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань впровадження ДПП ;

- забезпечити підготовку та розповсюдження посібників із застосування форм ДПП в різних сферах економіки, таких як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство тощо.

Для підвищення рівня гарантування захисту інтересів приватних інвесторів та держави у реалізації проектів ДПП необхідно:

- розробити механізм справедливої компенсації у разі дострокового припинення договору ДПП за ініціативою державного партнера з метою відшкодування обґрунтованих збитків приватного партнера;

- розробити механізм компенсації державним партнером приватному партнерові різниці між затвердженими та економічно обґрунтованими тарифами (цінами) на послуги (товари), внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити можливість державному партнеру надавати пільги

приватному партнеру, якщо збільшення тарифів є проблемним з огляду на політичні або економічні чинники, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- розробити механізм гарантування фінансування проекту ДПП з боку державного партнера протягом усього періоду реалізації проекту, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити можливість заміни приватного партнера ДПП у разі невиконання ним зобов'язань без необхідності проведення нового конкурсу, внести відповідні зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство»;

- передбачити можливість вирішення спорів щодо договору ДПП, стороною якого є нерезидент України або підприємство з іноземними інвестиціями, міжнародним арбітражним судом, розташованим за межами України або в Україні (залежно від домовленості сторін);

- внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» та пов'язані законодавчі акти із зазначенням такого: якщо тарифи не включають інвестиційний складник або належним чином не скориговані державним партнером до економічно-обґрунтованого рівня, то сторонам дозволяється внести відповідні зміни до інвестиційної програми. До того, як така домовленість буде досягнута, приватний партнер матиме право призупинити виконання інвестиційної програми без будь-яких штрафних санкцій;

- визначити види підтримки проектів ДПП, що можуть надаватись органами державної влади або місцевого самоврядування, внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України;

- передбачити прискорену процедуру оформлення прав користування земельними ділянками та будинками, переданими приватному партнеру у ДПП, незважаючи на їх форму власності (державну або комунальну) [6] або інвестування благодійників;

- уточнити положення законодавства, що регулює видачу ліцензій в Україні, дозволивши процедуру прискореної видачі ліцензій для реалізації проектів ДЦП на основі договору ДЦП, який передбачає право експлуатувати відповідну інфраструктуру.

**Висновки.** Враховуючи викладені вище проблеми та задачі з їх вирішення, можна зробити підсумковий висновок щодо необхідності переробки чинних та розробки нових положень адміністративно-процедурного кодексу України, що має урегулювати: принципи адміністративної процедури; засади адміністративного провадження; питання прийняття адміністративного акту та порядок його виконання; адміністративне оскарження; загальні питання відповідальності учасників державно-приватних партнерських відносин та особливо у сфері державної підтримки інфраструктурних інвестиційних проектів за участю благодійних фондів.

**Перспективи подальших досліджень.** Ми пропонуємо можливість доповнення, переробки та прийняття наступних законодавчих актів, що обумовлені адміністративною реформою та призведуть до системних змін в економіці країни. Так, Закон України «Про державні цільові програми» [7] потребує багато уточнень та доповнень. Потрібно навести принципи взаємної відповідальності державних замовників і виконавців цільових програм; не розкрито фінансово-кредитний механізм розробки і реалізації програм; потрібно уточнити інвестиційні та інноваційні програми у класифікації ДЦП за спрямованістю; необхідно чітко визначити функцію держави при втіленні благодійних фондів у ДЦП. Потрібно визначити органи управління програмами, без чого не можлива керованість програм та ін. Також потрібно розробити законодавчі норми щодо благодійних інвестиційних проектів, що не потребують державної підтримки.

Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» має урегулювати повноваження, організацію, порядок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [17]. У світі аналізу виконання ДЦП на органи влади покладається контроль за їх виконанням,

координацію дій усіх сторін, проте не визначено, які робочі органи та головні розробники програм координують свої дії та яка система підпорядкування. Потрібно визначити взаємну відповідальність державних замовників і виконавців за здійснення та досягнення цільових показників програм.

### **Література.**

1. Безверхнюк Т., Котова Н., Попов С. Управління проектами в публічній сфері: навчальний посібник / Т. Безверхнюк, Н. Котова, С. Попов / За заг. ред. Безверхнюк Т.– Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.

2. Варнавский В. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Варнавский. – РАН // Институт мировой экономики и международных отношений. – М. : Наука, 2005. – 315 с.

3. Варнавский В. Государственно-частное партнёрство / В. Варнавский. – Москва : ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х т. Т. 1. – 312 с.

4. Васильева О. Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України. Монографія / О. Васильева. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 341 с.

5. Державне управління: теорія і практика /За заг. ред. д. юр .н., проф. В. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

6. Захарченко П., Сосновський А., Гавриш О., Ушацький С. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів: Підручник. КНУБА. – К. : СПД Павленко, 2009. – 256с.

7. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 16210-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

8. Коліушко І., Тимошук В. Адміністративна реформа або назад в СРСР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/administrativna\\_reforma,\\_abo\\_nazad\\_v\\_srsr-75351.html](http://dt.ua/POLITICS/administrativna_reforma,_abo_nazad_v_srsr-75351.html).

9. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id).

10. Концепція Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік. – Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 березня 2011 року № 219-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2011\\_03\\_21/an/13/KR110219.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_03_21/an/13/KR110219.html).

11. Маркетинг інновацій і інновації в маркетингу: монографія / За ред. д.е.н., проф. С. Ілляшенка. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. – 615 с.

12. Національний інститут стратегічних досліджень 23 листопада 2010 року. Рекомендації «круглого столу» «Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію Програми економічних реформ 2010-2014» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.niss.gov.ua/articles/309/>.

13. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: зб. Наук. Праць. – К.: Вид-во УФДУ, 2000. – С. 6–11.

14. Пащенко Л. Реалізація адміністративної реформи в Україні на засадах гуманістичної демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2011-1/doc/2/02.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011-1/doc/2/02.pdf).

15. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 94. – Ст. 1173.

16. Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 17. Проект Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=06D0CBE437A57ECC24CBDFACF6D1A81D?showHidden=1&art\\_id=260034&cat\\_id=260030](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=06D0CBE437A57ECC24CBDFACF6D1A81D?showHidden=1&art_id=260034&cat_id=260030).

18. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / За заг. ред.. В. Цветкова. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
19. Сокирка Ю. Адміністративна реформа в Україні: експертні оцінки / Ю.Сокирка, Л. Скочиляс, О. Шиманова, А. Романюк / – Львів: ЦПД, 2009. – 28 с.
20. Стрельцов В. Запровадження механізмів інвестиційного державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/3/36.pdf>.
21. Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 583 «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: