

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.2.47>

## ПРАВОВІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО АГЕНТСТВА ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

**Діордіца І.В.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри приватного та публічного права,  
Київський національний університет  
технологій та дизайну*

**Циганин Я.М.,**

*аспірант кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права,  
Академія праці, соціальних відносин і туризму*

**Діордіца І.В., Циганин Я.М. Правові напрями удосконалення діяльності Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України.**

У статті автори здійснили системне дослідження правових напрямів удосконалення діяльності Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Актуальність дослідження обумовлена тим, що на даному етапі діяльності Державного агентства виникає низка невирішених питань правового характеру, які потребують нормативного врегулювання, зокрема, встановлення «законодавчої рамки» щодо процесів відновлення, розподілу повноважень між ним, органами державної та місцевої влади й іншими учасниками у сфері відновлення, запровадження системи електронного документообігу від підрядника до казначейства, уніфікації процедури прийняття рішень в регіональних Службах відновлення і т. ін. З'ясовано, що компетенція Державного агентства була суттєво змінена після повномасштабного вторгнення російської федерації, зокрема у частині забезпечення ліквідації наслідків збройної агресії та відновлення інфраструктури. Державне агентство отримало та реалізує в умовах воєнного стану невластиві йому унікальні та особливі функції, що обумовлюють виконання державними службовцями нових завдань та функцій із суттєвим зростанням навантаження на них. Саме тому, зважаючи на нетривалий період функціонування Державного агентства, авторами проведено аналіз ключових нормативно-правових актів щодо відбудови та безпосередньої діяльності цього органу, залучення міжнародної технічної допомоги до процесів відновлення в Україні та визначено напрями удосконалення його діяльності відповідно до провідних міжнародних практик та стандартів. На підставі такого аналізу сфокусовано увагу на необхідності прийняття окремого закону щодо визначення статуту Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Обґрунтовано, що стратегічно виваженим буде прийняття Закону України «Про основні засади відновлення України» (робоча назва), у якому передбачалося б надання спеціального статусу Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України. Висновується, що Кабінету Міністрів України необхідно прийняти рішення щодо збільшення штатної чисельності працівників Державного агентства до 190 та закріпити план спроможності та трансформації Державного агентства в програмних документах Уряду. Державному агентству рекомендується розробити цільову операційну модель ІТ стратегії Агентства та автоматизації бізнес-процесів Служб відновлення (зокрема ERP системи), системи документообігу.

**Ключові слова:** Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, відновлення, критична інфраструктура, національна безпека, міжнародні стандарти, електронний документообіг, бюджет.

**Diorditsa I.V., Tsyhanyn Y.M. Legal directions for improving the activities of the State Agency for the Reconstruction and Development of Infrastructure of Ukraine.**

In this article, the authors conducted a systematic research of the legal areas of improvement of the State Agency for Reconstruction and Development of Infrastructure of Ukraine. The relevance of the research is due to the fact that at this stage of the State Agency's activities there are a number of unresolved legal issues that require regulatory regulation, in particular, the establishment of a «legislative framework» for the reconstruction processes, distribution of powers between it, state and local authorities and other participants in the reconstruction process, introduction of an electronic document flow system from the contractor to the Treasury, unification of decision-making procedures in regional reconstruction services, etc. It is established that the competence of the State Agency was significantly changed after the full-scale invasion of the Russian Federation, in particular, in terms of ensuring the elimination of the consequences of armed aggression and reconstruction of infrastructure. That is why, given the short period of the State Agency's functioning, the authors have analysed the key legal acts on the reconstruction and direct activities of this body, the involvement of international technical assistance in the reconstruction processes in Ukraine, and identified areas for improving its activities in accordance with the leading international practices and standards. On the basis of this analysis, the authors focus on the need to adopt a separate law to define the charter of the State Agency for the Reconstruction and Development of Infrastructure of Ukraine. It is substantiated that it would be strategically prudent to adopt the Law of Ukraine «On the Basic Principles of Reconstruction of Ukraine» (working title), which would provide for a special status for the State Agency for Reconstruction and Development of Infrastructure of Ukraine. It is concluded that the Cabinet of Ministers of Ukraine should decide to increase the number of employees of the State Agency to 190 and to enshrine the plan for the State Agency's capacity and transformation in the Government's programme documents. The State Agency is recommended to develop a target operating model of the Agency's IT strategy and automation of business processes of the Reconstruction Services (in particular, ERP systems), and document management systems.

**Key words:** State Agency for the Reconstruction and Development of Infrastructure of Ukraine, reconstruction, critical infrastructure, national security, international standards, document management system, budget.

**Постановка проблеми.** Державним агентством відновлення та розвитку інфраструктури України (далі – Державне агентство) успішно реалізуються функції з будівництва, реконструкції, ремонту об'єктів дорожньої галузі. Починаючи з січня 2023 року Державне агентство наділено завданнями із здійснення заходів з будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту), ремонту, модернізації інфраструктури, об'єктів житлової нерухомості, громадського призначення, виробничого комплексу, соціальної сфери, сфери житлово-комунального господарства, благоустрою населених пунктів, управління побутовими відходами (об'єктів оброблення відходів, полігонів), інженерно-транспортної, енергетичної інфраструктури, захисних споруд цивільного захисту, інших об'єктів, що мають вплив на життєдіяльність населення, військових об'єктів та майна, у сферах авіаційного, залізничного (крім утримання), морського та внутрішнього водного транспорту, автомобільного транспорту загального користування, міського електричного транспорту, у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель, а також щодо об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення, а також функції та завдання з розвитку, будівництва, ремонту, облаштування, модернізації та утримання пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення

Своєчасне та якісне виконання таких робіт дозволяє забезпечувати життєдіяльність населення, логістичні зв'язки в інтересах економіки та обороноздатності держави.

З метою забезпечення стійкого функціонування дорожньої галузі під час воєнного стану, в тому числі проведення ремонтів та експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування державного та оборонного значення, штучних споруд на них після значних руйнувань, спричинених збройною агресією, а також забезпечення своєчасних військових перевезень для задоволення потреб сектору безпеки і оборони, Державним агентством з перших днів широкомасштабного вторгнення російської федерації забезпечується виконання робіт на об'єктах дорожньої інфраструктури з метою їх функціонування в особливий період.

Однак, на даному етапі діяльності Державного агентства виникає низка невіршених питань правового характеру, які потребують нормативного врегулювання, зокрема, встановлення

«законодавчої рамки» щодо процесів відновлення, розподілу повноважень між ним, органами державної та місцевої влади й іншими учасниками у сфері відновлення, запровадження системи електронного документообігу від підрядника до казначейства, уніфікації процедури прийняття рішень в регіональних Службах відновлення і т. ін.

**Стан опрацювання проблематики.** Відмічаємо значний пласт українських науковців та експертів, які займалися дослідженням окремих аспектів правового забезпечення державної інфраструктурної політики. Зокрема, на рівні наукових робіт можемо відмітити праці В. Ліпкана [1; 2], Г. Зубка [3; 4], С. Теленика [5], Ю. Крихтіної [6], І. Поліщук та С. Ткачук [7] та ін. Проте, проблематика правових напрямів удосконалення діяльності Державного агентства не стали предметом окремих наукових досліджень.

**Метою статті** є системне дослідження правових напрямів діяльності Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України і вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавства у даному сегменті.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі Державним агентством у межах його компетенції реалізуються актуальні та важливі для питань національної, в тому числі й воєнної безпеки України, експериментальні та інші інфраструктурні проекти:

- щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації, у межах якого розпочато виконання робіт з комплексного відновлення населених пунктів у Чернігівській, Київській, Херсонській та Харківській областях;

- щодо будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури, у межах якого забезпечується виконання робіт з захисту від ракетних та дронів атак 22 найбільших електричних підстанцій в межах 14 областей України;

- із будівництва магістральних водогонів, у межах якого, у зв'язку з необхідністю ліквідації негативних наслідків, пов'язаних зі знищенням Каховської гідроелектростанції, забезпечується будівництво магістральних водогонів у Дніпропетровській області загальною протяжністю 154,2 км, в тому числі влаштування трубопроводів 143,6 км (329,06 км в одну нитку). Реалізація цього проєкту дозволить забезпечити постійним якісним водопостачанням понад 1 млн. жителів Дніпропетровської області;

- із будівництва та відновлення об'єктів інфраструктури, житлового та громадського призначення, громадських будинків та споруд, у межах якого здійснюється відновлення пошкодженої внаслідок військової агресії житлової, соціальної, медичної та освітньої інфраструктури у дев'яти найбільш постраждалих областях України;

Державне агентство на сьогодні здійснює:

- функції технічного адміністратора Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури (пункт 5 Порядку реалізації експериментального проєкту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 № 1286) [8];

- технічного адміністратора електронної системи, що забезпечує технічне функціонування електронної системи «Електронна черга перетину кордону» (абзац п'ятий пункту 4 Порядку реалізації експериментального проєкту з організації управління чергами автомобільних транспортних засобів перед міжнародними пунктами пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення за допомогою електронної системи «Електронна черга перетину кордону», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 № 1349) [9].

До сфери управління Державного агентства передано об'єкти державної власності пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення (постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2023 № 280 «Деякі питання управління пунктами пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення») [10]. Для забезпечення безперебійної роботи зазначених пунктів пропуску Державним агентством здійснюються заходи з їх утримання.

Окрім зазначеного, у зв'язку з закриттям повітряного простору та неможливістю авіап перевезень на сьогодні Державним агентством вживаються заходи щодо розширення та реконструкції портової інфраструктури на територіях існуючих портів та будівництва нових портів та портової інфраструктури.

З метою реалізації зазначених завдань та повноважень Державне агентство є головним розпорядником бюджетних коштів, зважаючи на що видатки йому визначаються у законі України про Державний бюджет України на відповідний рік за кодом відомчої класифікації КВК 311 «Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України» за рядом бюджетних програм, а у попередніх роках ще і за КВК 313 «Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (загальнодержавні видатки та кредитування)». Як головний розпорядник бюджетних коштів Державне агентство, відповідно до статей 22 та 28 Бюджетного кодексу України, реалізує, зокрема, такі функції:

1) розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з урахуванням Бюджетної декларації, закону про Державний бюджет України, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;

2) організовує та забезпечує складання бюджетної пропозиції з урахуванням Бюджетної декларації, схваленої у попередньому бюджетному періоді, і подає її Міністерству фінансів України;

3) організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації та плану діяльності на середньостроковий період складання бюджетного запиту і подає його Міністерству фінансів України;

4) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України; приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

5) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством;

6) розробляє проєкти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;

7) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання;

8) організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;

9) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

10) здійснює контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

11) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

12) здійснює публічне представлення інформації про виконання бюджетних програм, у тому числі досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності.

Відповідно, компетенція Державного агентства була суттєво змінена після повномасштабного вторгнення російської федерації, зокрема у частині забезпечення ліквідації наслідків збройної агресії та відновлення інфраструктури. Державне агентство отримало та реалізує в умовах воєнного стану невластиві йому унікальні та особливі функції, що обумовлюють виконання державними службовцями нових завдань та функцій із суттєвим зростанням навантаження на них.

Окремим блоком виокремлюємо проблематику, яка виникає під час реалізації Державним агентством проєктів міжнародної технічної допомоги. Проаналізувавши та узагальнивши дану проблематику можемо сформулювати правові напрями її вирішення відповідно до провідних міжнародних практик та стандартів (Таблиця 1).

Таблиця 1

Проблема	Рішення
1. Відсутність загальнодержавної «законодавчої рамки» щодо процесів відновлення	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ чіткий перелік повноважень відмінний від інших учасників у сфері відновлення;</li> <li>▪ спеціальна конкурсна процедура відбору Голови із можливістю залучення до конкурсної комісії представників донорів ;</li> <li>▪ спеціальні механізми оплати праці працівників Державного агентства;</li> <li>▪ вдосконалення системи внутрішнього контролю і аудиту, здійснення зовнішнього моніторингу діяльності Державного агентства та регіональних служб відновлення, створення незалежної Ради прозорості та підзвітності;</li> <li>▪ вдосконалення механізму координації та контролю за Службами;</li> <li>▪ впровадження гнучких та оперативних механізмів залучення технічної та фінансової міжнародної підтримки у відбудову</li> </ul>
2. Нечіткий розподіл повноважень між Державним агентством, органами державної та місцевої влади й іншими учасниками у сфері відновлення	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ чіткий перелік повноважень відмінний від інших учасників у сфері відновлення</li> </ul>
3. Неможливість залучення зовнішнього незалежного аудиту для підвищення рівня управління ризиками та функцій внутрішнього контролю	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ вдосконалення системи внутрішнього контролю і аудиту, здійснення зовнішнього моніторингу Державного агентства та регіональних служб відновлення;</li> <li>▪ створення незалежної Ради прозорості та підзвітності</li> </ul>
4. Нестача кваліфікованих кадрів через низькі заробітні плати для такого рівня відповідальності, що створює додаткові корупційні ризики	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Прийняття спеціального законодавства щодо надання Державному агентству спеціального статусу, по аналогії з НАЗК, НАБУ АРМА, Держспецзв'язку і т. ін., які мають окремі спеціальні закони, яке зокрема встановлюватиме: спеціальні механізми оплати праці його працівників;</li> <li>▪ Прийняття Урядом рішення щодо повернення чисельності працівників Агентства до рівня, який існував до проведення реформи державного управління, а саме до 190 працівників</li> </ul>
5. Потреба у наскрізній ІТ-стратегії Державного агентства та автоматизації бізнес-процесів Служб відновлення, відсутність системи електронного документообігу від підрядника до казначейства	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Розробка і реалізація цільової наскрізної ІТ стратегії Державного агентства, управління даними та автоматизації бізнес-процесів Служб відновлення</li> </ul>
6. Недосконалі процеси та функції в регіональних Службах відновлення: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ процедури прийняття рішень не є уніфікованими та стандартизованими;</li> <li>▪ наявність законодавчих обмежень щодо координації та контролю Служб в частині реалізації проєктів відновлення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Сформувані спроможні регіональні Служби відновлення, що ефективно управляють проєктами та дорогами відповідно до провідних міжнародних практик та стандартів (вимоги EU Pillars);</li> <li>▪ Встановити прозорі та врегульовані процеси/процедури з урахуванням трансформацій на рівні регіональних Служб щодо управління проєктами, зокрема закупівлі із залученням МФО та іноземних підрядників;</li> <li>▪ Вдосконалити механізм координації та контролю за Службами;</li> <li>▪ Розробити регіональну модель Служби з оглядом на доступ до матеріалів та ланцюгів постачання та їхнього укрупнення за регіональною ознакою;</li> <li>▪ Впровадити систему електронного документообігу від підрядника до казначейства</li> </ul>

**Висновки.** На наше переконання, зазначені вище функції та особливості діяльності Державного агентства обумовлюють необхідність прийняття окремого закону щодо визначення статуту Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України.

Зауважимо, що стратегічно виваженим буде прийняття Закону України «Про основні засади відновлення України» (робоча назва), у якому передбачалося б надання спеціального статусу Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України.

Кабінету Міністрів України рекомендується: 1) прийняти рішення щодо збільшення штатної чисельності працівників Державного агентства до 190; 2) закріпити план спроможності та трансформації Державного агентства в програмних документах Уряду.

Державному агентству рекомендується розробити цільову операційну модель ІТ стратегії Агентства та автоматизації бізнес-процесів Служб відновлення (зокрема ERP системи), системи документообігу.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ліпкан В.А. Понятійно-категорійний апарат стратегії державної інфраструктурної політики України. *Регіональні студії*. 2021. Вип. 27. С. 55–62. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2021.27.9>.
2. Ліпкан В.А. Стратегія державної інфраструктурної політики в Україні з позицій нормативізму. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2021. Вип. 32. С. 149–157. DOI: <https://doi.org/10.32837/apfs.v0i32.1039>.
3. Зубко, Георгій Юрійович. Адміністративно-правові засади державної інфраструктурної політики України : дис. ... докт. наук: 12.00.07 (081 – Право). Запоріжжя, 2021. 488 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07\\_2021/Zubko.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Zubko.pdf).
4. Зубко Г.Ю. Державна інфраструктурна політика України: адміністративно-правові засади регулювання: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 412 с.
5. Теленик, Сергій Сергійович. Адміністративно-правове регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури України: дис. ... докт. наук: 12.00.07 (081 – Право). Запоріжжя, 2021. 467 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07\\_2021/Telenyk.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2021/Telenyk.pdf).
6. Крихтіна Ю.О. Механізми формування та реалізації державної політики розвитку транспортної інфраструктури. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2022. № 1. С. 83–89. DOI: 10.52363/2414-5866-2022-1-10.
7. Поліщук І., & Ткачук С. (2023). Інтеграція глобальних транспортних тенденцій ЄС в Україні: актуалізація нормативно-правової бази. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*, 3(68), 44–50. <https://doi.org/10.18372/2307-9061.68.17972>.
8. Порядок реалізації експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 № 1286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2022-%D0%BF#Text>.
9. Порядок реалізації експериментального проекту з організації управління чергами автомобільних транспортних засобів перед міжнародними пунктами пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення за допомогою електронної системи «Електронна черга перетину кордону»: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 № 1349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-2022-%D0%BF#Text>.
10. Деякі питання управління пунктами пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2023 № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2023-%D0%BF#Text>.