



# ПЕРШОЧЕРГОВІ КРОКИ ЩОДО МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ІДЕЙ

## АВТОРИ

**Мартина Богуславець,**

виконавча директорка аналітичного центру ІЗІ.

**Максим Дьомін,**

юрист-аналітик ІЗІ. Адвокат.

**Олена Купіна,**

юристка-аналітикиня ІЗІ.

**Анна Новак,**

юристка-аналітикиня економічного напрямку ІЗІ.

## РЕЦЕНЗЕНТИ

**Микола Марченко,**

кандидат юридичних наук, провідний експерт з конституційного та виборчого права Асоціації українських правників.

**Олександр Ковальчук,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

# ВСТУП

*Збитки України внаслідок російського вторгнення, враховуючи прямі та непрямі втрати, значно перевищуватимуть 1 000 000 000 000 доларів США.*

*Організація процесу розпорядження цими коштами на центральному та регіональному рівнях без корупції - виклик для держави, від якого залежить обсяг ресурсів, який вдасться залучити, можливість відновлення економіки після війни та вступ України до ЄС.*

*Тому Інститут законодавчих ідей розпочав проєкт "Recovery", частиною якого є дослідження "Як запобігти корупції під час відновлення України". В рамках дослідження вивчається міжнародний досвід (США у відновленні Афганістану та Іраку, ЄС та відновлення Балкан, План Маршалла) та український досвід відновлення Донецької та Луганської областей.*

*Ця аналітична записка є першим документом із узагальненими рекомендаціями за результатами цього дослідження на його першому етапі.*



# ВІДНОВЛЕННЯ

## Рекомендації

- 01 НАЦІОНАЛЬНИЙ ФОНД ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ**

Створити орган з координації надходжень та розподілу коштів у післявоєнний період
- 02 ЄДИНИЙ ПІДХІД**

Запровадити уніфіковані засади до використання коштів на відновлення України для забезпечення належного рівня прозорості та підзвітності до створення НФВУ у перехідний період
- 03 ЗАКОНОДАВСТВО БЕЗ КОРУПЦІЇ**

Мінімізувати корупційні ризики та бюрократичні бар'єри у законодавстві з відновлення країни
- 04 ДОДАТКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЗК**

Наділення НАЗК повноваженнями приймати рішення про необхідність усунення корупційних ризиків, виявлених у нормативно-правових актах
- 05 ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ**

Надати реальні інструменти впливу в рамках всіх форм громадської участі та громадського контролю



# 1

# НАЦІОНАЛЬНИЙ ФОНД ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ (НФВУ)

Створити орган з координації надходжень та розподілу коштів у післявоєнний період

## Аналіз правового регулювання

09.04.2022 Прем'єр-Міністр України повідомив про завершення підготовки проєкта Указу Президента України про створення Фонду відновлення України.

Однак сутність такого органу мала зводитись до ролі консультативно-дорадчого органу при Президентові України для організації збору коштів.

21 квітня 2022 року Президентом підписано Указ № 266/2022 “Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни”.

Цей Указ не передбачає створення такого органу як Фонд відновлення України, проте засновує Національну раду з відновлення України від наслідків війни, основними завданнями якої, відповідно до пункту 3 Положення, є наступні:

- розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України;
- визначення та напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ, прийняття та реалізація яких є необхідними у воєнний і післявоєнний періоди;
- підготовка стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття і реалізація яких є необхідними для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.

Відтак, цей дорадчо-консультативний орган не виконує і не може виконувати функцій НФВУ, оскільки не здійснює функції акумуляції коштів, їх обліку та розподілу, контролю за витрачанням та координації з іншими суб'єктами під час таких процесів.

Разом з тим, станом на 25 червня 2022 року Урядом України створено 6 різних фондів, як то:

- Фонд підтримки малого та середнього бізнесу;
- Фонд підтримки армії;
- Фонд відновлення та трансформації економіки;
- Гуманітарний фонд;
- Фонд обслуговування та погашення державного боргу;
- Фонд відновлення майна та відновлення інфраструктури.

Окремо Урядом запущено онлайн платформу U24, основним завданням якої визначено виключно збір коштів для відновлення України як у воєнний, так і повоєнний періоди.

Передбачається, що кошти будуть розподілені за трьома основними напрямками. Перше — це оборона та розмінування. Друге — це гуманітарна та медична допомога, а також допомога дітям. Третє — це відбудова України. Відновлення об'єктів критичної інфраструктури, доріг, мостів, шкіл та лікарень; відновлення електро-, водопостачання та зв'язку.

При цьому грошові кошти заходять через цю онлайн платформу на рахунки міністерств, відкриті в Національному банку України, однак логіка їх розподілу за об'єктами та регіонами є непрозорою. Наприклад, постановою Уряду України від 07 червня 2022 року № 655 затверджено Порядок використання коштів з рахунка для задоволення потреб фізичної культури і спорту (недоліки описано в рекомендації №1).

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану модель фінансування конкретних об'єктів через профільні міністерства може бути виправданою. Але під час повоєнного відновлення, коли до України надійде найбільша сума грошових коштів міжнародних партнерів, така модель не може бути використана.

## Проблеми та ризики

Внаслідок такої різноманітності фондів, їх розпорядників, порядків використання коштів, відсутності громадського контролю існують наступні ризики:

- через відсутність координаційної ролі НФВУ з іншими суб'єктами (органи місцевого самоврядування, органи державної влади, бізнес, міжнародні партнери тощо) існує ризик непрозорого розпорядження коштами, що беззаперечно здатне призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. У такому аспекті роль НФВУ має бути превентивною до певних проявів зловживань.
- затвердження різних за алгоритмом порядків використання коштів зі спеціальних рахунків неминуче призведе до закладення в певні з них корупційних норм, які дозволятимуть за допомогою дискреції або прогалін зловживати недобросовісним чиновникам;
- висока ймовірність політичного впливу під час розподілу коштів у ручному та закритому режимі, коли політичні фігури (міністри та їх заступники), керуючись власними інтересами, визначатимуть, кому саме та в якій сумі нададуть фінансування, а кому відмовлять, наприклад, через політичну конкуренцію з міським головою;
- як наслідок - невисокий рівень довіри міжнародних партнерів та інвесторів до такого алгоритму надання коштів, оскільки останні будуть позбавлені можливостей впливу на процеси, нагляду за їх розподілом та використанням, обранням підрядників тощо;
- організація публічних закупівель органами державної влади може спричинити отримання замовлень від підрядників, які є учасниками сталих корупційних схем;

- відсутня відповідальність за координацію та контроль використання коштів на відновлення за схемою “винні всі, але й водночас ніхто”.

## Міжнародний досвід

SIGAR (Спеціальний Генеральний інспектор з відбудови Афганістану) однією із ключових проблем відзначає нездатність державних інституцій Афганістану реалізувати такий великий обсяг коштів, який надавався донорами, що сприяло марнотратству та корупції. В контексті відбудови України, цей фактор має враховуватись з точки запровадження норм, які дозволять громадськості та державним органам ефективно контролювати такий обсяг витрат, адже під час відновлення буде потреба швидко витратити багато грошей.

При відновленні України також очікується залучення великої кількості донорів - ЄС, окремі країни, міжнародні фінансові установи, бізнес та окремі громадяни. Крім того, напрацьовуються механізми звернення конфіскованого майна країни-агресора на користь України. Крім того слід враховувати високий рівень самостійності органів місцевого самоврядування, які також можуть залучати міжнародну підтримку для відновлення без участі центральних органів влади.

За умови відсутності координації, можливі випадки подвійного фінансування, браку прозорості та підзвітності у діяльності державних органів, повної інформації про виділені кошти та стан їх використання. Такий брак інформації також унеможливить ефективний громадський контроль.

## Рекомендації

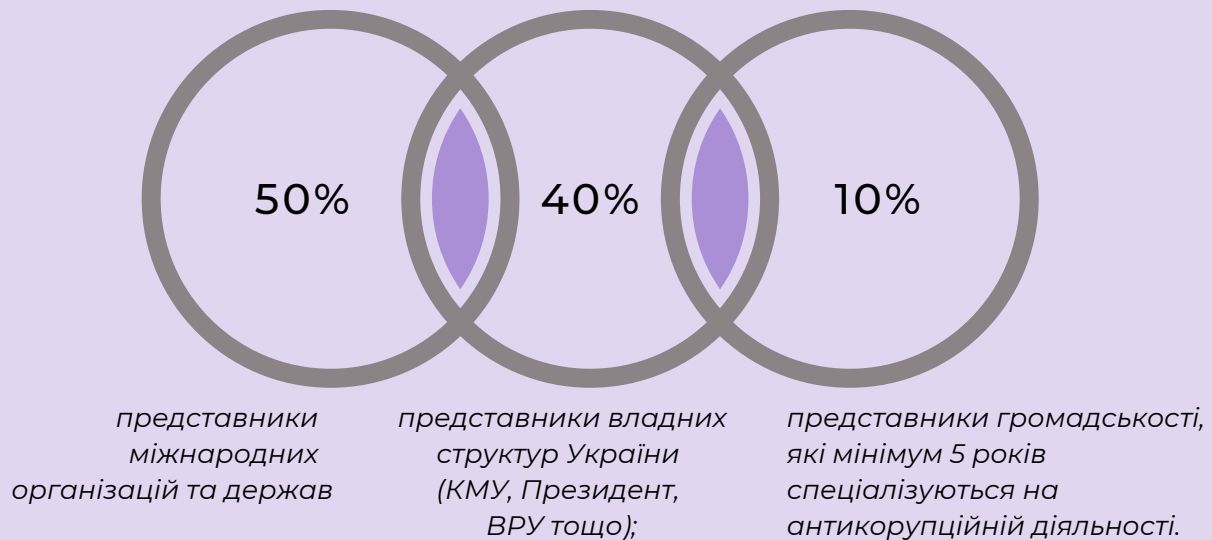
Враховуючи вищезазначені ризики та досвід США, доцільно створити позабюджетну недержавну інституцію Національний фонд відновлення України, основними завданнями якої мають стати:

- збір та накопичення коштів на відновлення України;
- координація та комунікація з іншими суб'єктами (органи державної влади та місцевого самоврядування, міжнародні партнери тощо);
- розпорядження коштами фонду в розрізі об'єктів та галузей за запитами профільних міністерств;
- організація закупівель на конкурентних засадах;
- запровадження механізмів контролю при витрачанні цих коштів розпорядниками нижчого рівня (аудити, документальні перевірки витрат тощо).

НФВУ має очолити керівник, який обиратиметься за прозорим і відкритим конкурсом за участі представників міжнародних фінансових організацій, держав, які виявлять бажання делегувати їх до складу конкурсної комісії. Ці ж комісії мають організувати конкурси для добору іншого персоналу НФВУ.

У структурі НФВУ мають бути представлені також представники міжнародних організацій та держав у формі наглядової ради з правом повного доступу до будь-якої інформації.

Такий наглядовий орган має складатися з:



Рішення мають прийматись  $\frac{2}{3}$  голосів членів. До основних повноважень наглядового органу має бути віднесено:

- нагляд за діяльністю НФВУ щодо збору та розподілу коштів;
- обов'язкове погодження проєктів нормативних актів та актів НФВУ з наглядовою радою;
- ініціювання позапланового аудиту діяльності НФВУ із залученням міжнародних аудиторських компаній;
- висловлення недовіри керівництву НФВУ за наслідками виявлення порушень чи зловживань, що відображено та підтверджено звітом аудиторів. Це матиме наслідком автоматичну відставку та оголошення конкурсу на такі вакантні посади;
- обов'язкове погодження основних внутрішньоорганізаційних документів в частині організації роботи НФВУ (інструкції, регламенти, правила, стратегії);
- заслуховування звітів керівника не рідше, як 2 рази на рік.

Основою для організації роботи НФВУ має стати міжнародний стандарт управління якістю ISO 9001:2015.

**Модель фінансування матиме наступний вигляд:** безпосередній балансоутримувач певного об'єкта звертається із заявкою та іншими документами до НФВУ; заявки розглядаються колегіально із залученням членів наглядової ради; розгляд заявок здійснюється у хронологічній послідовності їх надходження, що відображається у відкритому реєстрі; підстави для відмови є чітко виписаними та виключними; балансоутримувач після отримання коштів від НФВУ організовує подальшу роботу у відповідності до вимог ЗУ "Про публічні закупівлі"; за наслідками завершення робіт з відновлення надає звіт встановленої форми та копії первинних документів; НФВУ організовує конкурс підрядників та здійснює контроль за виконанням договорів.





## 2 ЄДИНИЙ ПІДХІД

### Аналіз правового регулювання

В період воєнного стану, до початку роботи НФВУ, державні органи та органи місцевого самоврядування анонсують та впроваджують різноманітні способи залучення коштів та партнерства, які не зв'язані в єдину систему та мають хаотичний характер.

**Запровадити уніфіковані засади до використання коштів на відновлення України для забезпечення належного рівня прозорості та підзвітності до створення НФВУ у перехідний період**

Прикладами таких ініціатив є:

- Офіційні рахунки для пожертв на підтримку України “United24”;
- Спеціальні фонди відновлення (Фонд підтримки малого та середнього бізнесу, Фонд відновлення та трансформації економіки тощо);
- Окремі фонди за сферами - наприклад, Фонд відновлення зруйнованої війною української енергетичної інфраструктури, створений Енергетичним співтовариством;
- Ініціативи щодо відновлення конкретних міст чи регіонів від міжнародних партнерів (так, наприклад, італійський фонд Cesvi заявив про виділення перших 500 мільйонів євро на відновлення комунальної інфраструктури та об'єктів соціальної сфери Бучі);
- Ініціативи щодо створення окремих фондів для відновлення конкретних об'єктів, як фонд для збору коштів на відновлення зруйнованого росіянами Національного літературно-меморіального музею Григорія Сковороди, збір коштів до якого оголошено Міністерством культури та інформаційної політики спільно з Харківською обласною військовою адміністрацією.

Разом з тим, значна частина цих ініціативи має недостатній рівень прозорості та підзвітності, а також різні процедури та підходи навіть в рамках єдиної системи. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 472 “Деякі питання використання коштів, що надходять на офіційні рахунки для пожертв на підтримку України”, передбачається функціонування 8 офіційних рахунків для пожертв на підтримку України “United24”, якими мають право розпоряджатись 9 Міністерств. Кожен рахунок має різний порядок використання коштів.

За трьома рахунками щотижнево публікуються звіти про використання та призначення коштів. Також аносовано щоквартальний аудит цих звітів аудиторською компанією Deloitte. Разом з тим, ці заходи не є достатніми для забезпечення реальної прозорості в діяльності міністерств.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2022 № 655 затверджено Порядок використання коштів з рахунка для задоволення потреб фізичної культури і спорту. Передбачається, що Мінмолодьспорт може спрямовувати кошти на об'єкти відновлення та об'єкти розвитку. Формування переліку таких об'єктів здійснюється на підставі отриманих пропозицій щодо відновлення

об'єктів з урахуванням пріоритетності та в межах наявних коштів. Разом з тим, чітко не визначено хто конкретно в міністерстві складає цей список, розгляд пропозицій та прийняття рішення може бути здійснено фактично одноособово. Процес відбору пропозицій є закритим, відсутні вимоги щодо публікації інформації. Алгоритм визначення пріоритетних об'єктів також відсутній. Міністерство спрямовує кошти одержувачам, і не зобов'язано здійснювати контроль за їх використанням, будь-яких звітів не вимагається. Закупівлі товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану здійснюються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 №169, тобто без проведення тендерів.

Схожа ситуація з рахунком для задоволення потреб охорони здоров'я, кошти з якого використовує Міністерство охорони здоров'я. Відповідний порядок визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2022 №491. Рішення щодо розподілу коштів також приймається на підставі поданих заявок, однак не одноособово, а спеціально створеною комісією. Разом з тим, вимоги до персонального складу комісії відсутні, як і обов'язкове залучення представників громадськості. Регламент роботи комісії визначається її головою і не є обов'язковим до оприлюднення, що призводить до закритості роботи такої комісії.

Частина рахунків не має відповідних порядків, однак збір коштів на них вже проводиться. Так, наприклад, на рахунок "Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури" через платформу [United24](#). Станом на 23.06.2022 на рахунок зібрано 16 860 011 грн (еквівалентно \$576 314), однак порядок використання коштів не визначено.

## Проблеми та ризики

До створення НФВУ кількість ініціатив щодо відновлення буде зростати. Кошти на відновлювальні роботи будуть залучатись різними шляхами, в тому числі через процедури, які не вимагають високого ступеню прозорості та підзвітності від органів державної влади та місцевого самоврядування.

За таких умов існують ризики подвійного фінансування, відмивання коштів, їх неефективного використання, завищення цін без будь-якого контролю та реальних можливостей впливу, а також вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень під час розподілу коштів.

Корупційні ризики також підвищуються у зв'язку з наступними обставинами:

- необхідність швидкого відновлення, а отже й швидке освоєння коштів;
- велика кількість пошкоджених об'єктів, а отже й велика кількість процесів, за якими одночасно має встигати стежити громадськість і контролювати дії влади;
- необхідність невідкладно розпочинати програми відновлення, до формування НФВУ (наприклад, відновлювати опалення та електроживлення до зимового періоду 2022-2023).

При вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати баланс інтересів: одночасно зберегти можливість представникам влади залучити якомогабільше коштів з різних джерел і мати певну міру самостійності при цьому, не створюючи зайвих бюрократичних перепон, але одночасно запровадити запобіжники від проявів корупції при використанні цих коштів, які забезпечать прозорість та підзвітність влади.

## Міжнародний досвід

Численні міжнародні дослідження у сфері відновлення у пост-конфліктних країнах вказують на необхідність запровадження антикорупційної системи моніторингу для забезпечення прозорості та встановлення конкретних заходів підзвітності.

Яскравим прикладом є досвід США у відновленні Афганістану. Відповідно до інформації Спеціального Генерального інспектора з відбудови Афганістану, відсутність підзвітності стала однією з головних причин повсемісної корупції під час відновлення.

## Рекомендації

Рекомендуємо на перехідний період, до початку роботи НФВУ встановити уніфікований прозорий підхід до використання публічних коштів на відновлення України на центральному та регіональному рівнях. Визначити принципи та основні процедури, які мають виконуватись суб'єктами, які залучені до процесу відновлення, у тому числі під час створення Національного фонду відновлення України.

Такий підхід має передбачати:

- колегіальний спосіб прийняття рішень щодо розподілу коштів, а на національному рівні - додатково створення наглядових рад за участі представників громадськості та міжнародних експертів;
- регламент діяльності колегіального органу має передбачати відкрите засідання із доступом представників ЗМІ та громадськості, оприлюднення порядків денних із матеріалами до кожного питання не пізніше, ніж за 5 робочих днів до засідання, обов'язкове оприлюднення рішень;
- процедури розподілу коштів за сферами та об'єктами, критерії, на підставі яких здійснюється такий розподіл та порядок їх застосування задля забезпечення прозорості прийняття рішень;
- порядок оскарження рішень такого колегіального органу у разі порушення процедури їх прийняття;
- процедури внутрішнього контролю за цільовим використанням коштів із визначенням їх періодичності, змісту та форм реагування на виявлені порушення;
- періодичне звітування, яке включає обов'язкове оприлюднення повної інформації про результати.



# З ЗАКОНОДАВСТВО БЕЗ КОРУПЦІЇ

**Мінімізувати корупційні ризики та бюрократичні бар'єри у законодавстві з відновлення країни**

Відповідно до міжнародних досліджень, післявоєнні держави успадковують зразки корупції, які існували до та під час війни, підживлюючи культуру секретності та безкарності, що підтримує моделі корупції. Тому чинне законодавство, на основі якого вибудовуються процеси відновлення, має бути переглянуто, вичищено від корупційних ризиків, невиправданої бюрократії та гармонізовано із законодавством Європейського Союзу. Такий аналіз має бути проведено і щодо проєктів нормативно-правових актів у сфері відновлення.

Наводимо приклади двох законів, які потребують змін.

## **Закон України “Про публічні закупівлі”**

### **Аналіз правового регулювання**

Станом на червень відсутній обов'язок здійснювати публічні закупівлі за конкурентними процедурами. Підставою для цього стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану” від 28.02.2022 №169 (далі – Постанова №169). Так, вказаною постановою закріплено, що оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг здійснюються без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель, визначених Законами України “Про публічні закупівлі” та “Про оборонні закупівлі”. Замовник може здійснювати публічні закупівлі, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, з використанням електронної системи закупівель, у тому числі з використанням електронних каталогів.

### **Проблеми та ризики**

Фактично на сьогодні закупівлі проводяться без використання конкурентних процедур. Оскільки надано право, а не закріплено обов'язок щодо використання електронної системи закупівель (PROZORRO).

За таких умов, замовники в “ручному режимі” обирають підрядників, що сприяє виникненню корупційних ризиків.

Крім того, до Законів України “Про публічні закупівлі” та “Про оборонні закупівлі” зміни щодо призупинення дії цих Законів на період воєнного стану не внесено, що надає підстави у майбутньому для оскарження вже здійснених закупівель за процедурою, яка встановлена Постановою №169.

Так, за даними PROZORRO, обсяг закупівель скоротився зі 136 млрд грн до 24 млрд грн. З початку війни напряму без тендерних процедур було укладено 228 тисяч контрактів. Економія коштів держави внаслідок проведення закупівель без конкурентних процедур скоротилась у 42.2 разів.

## Міжнародний досвід

Зазвичай застосування переговорних процедур, а не конкурентних, частіше всього застосовуються у разі затримок у процедурах, а тому держава вимушена застосовувати саме переговорну процедуру. Спираючись на досвід Балкан та досвід виконання Європейської програми відновлення, загальновідомої як План Маршалла, то незастосування конкурентних процедур завжди призводили до перевитрат, а застосування переговорних процедур характеризувалися відсутністю прозорості і, як правило, були менш економічно ефективними та нижчої якості. Крім того, принципом плану Маршалла було заохочення конкуренції як механізму для підвищення економічного рівня та продуктивності, а також заохочення вільної конкуренції і перешкоджання монополіям.

## Рекомендації

Рекомендуємо повернути конкурентні процедури закупівель зі встановленими особливостями на час воєнного стану до початку роботи НФВУ. Вказане може бути реалізовано шляхом розробки та прийняття змін до Закону «Про публічні закупівлі» в частині «дерегуляції» або встановлення особливостей проведення тендерної процедури на період воєнного часу (та 6 місяців після його скасування або припинення). Проте, не зупиняти дію цього Закону цілком. Усі публічні закупівлі, можливо, за виключенням оборонних зі стратегічно важливої техніки, послуг, повинні відбуватися на конкурентних умовах. Тим більше на території, де не ведуться бойові дії. Оскільки, повинен бути дотриманий принцип конкурентності, що також допоможе в економії та ефективному використанні коштів, які будуть виділятися міжнародними партнерами.

Такими особливостями можуть бути:

1. Встановити політики укладання контрактів для відновлення країни, з визначеними додатковими неціновими критеріями для ефективного прийняття рішень стосовно укладання контрактів. Наприклад, запровадити для закупівель у воєнний та післявоєнний час обов'язковість прийняття рішень на основі оцінки не тільки цінового, а й не цінового (додаткового) критерію. На сьогодні, згідно ЗУ «Про публічні закупівлі» прийняття рішень з урахуванням таких критеріїв не є обов'язковою вимогою, а лише як додаткова опція для замовників.

Такими неціновими критеріями можуть бути:

- необхідний для виконання контракту строк (тобто, на скільки оперативно зможе виконавець виконати контракт, яку кількість товарів/послуг за найменш короткий строк зможе відвантажити/надати);
- строк гарантійного обслуговування;

- розмір експлуатаційних витрат;
- використання передових та «зелених» технологій під час будівництва;
- створення нових робочих місць.

Вказані нецінові критерії повинні стати обов'язковими параметрами для максимально ефективного порівняння пропозицій.

2. Запровадити Єдиний реєстр недобросовісних контрагентів, що надасть змогу без їх детальної перевірки замовниками уникнути укладення контракту з тими, хто виконує їх на неналежному рівні. До такого реєстру виконавці будуть вноситися на чітко визначених підставах, наприклад, неналежне виконання контракту три і більше разів. НФВУ має стати держателем такого реєстру.

3. Застосовувати відповідальність до підрядників, які не виконують контракти два і більше разів. Крім того, таких виконавців не допускати в подальшому до конкурсних процедур.

## **Закон України “Про доступ до публічної інформації”**

### **Аналіз правового регулювання**

Відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації та надання інформації за запитом.

Статтею 15 Закону України “Про доступ до публічної інформації” визначено перелік інформації, яку зобов'язані оприлюднювати розпорядники. Разом з тим, в цьому переліку не передбачено даних, які стосуються процесу відновлення України (наприклад, інформація про допомогу в різних формах від міжнародних партнерів та інших благодійників).

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 №3 затверджено Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади. Аналогічний порядок для органів місцевого самоврядування відсутній, внаслідок чого ці ради мають можливість маніпулювати доступністю інформації.

Також розпорядники публічної інформації часто порушують законні вимоги щодо строків та повноти надання інформації на запити, оскільки механізм притягнення до відповідальності має недоліки. Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено, що стягнення має бути накладено протягом трьох місяців від вчинення правопорушення, що не є достатнім строком, враховуючи що складати протоколи про правопорушення можуть тільки уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Також штрафи за порушення права на доступ до публічної інформації є дуже низькими - до 850 гривень.

Держава не оприлюднює статистичні дані щодо кількості осіб, притягнутих до відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації, однак відповідно до щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина за 2021 рік, протягом 2021 року до Уповноваженого звернулося 3560 громадян про порушення права громадян на доступ до інформації, але складено всього 175 протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою, другою статті 212-3 КУпАП та направлено 6 подань Уповноваженого з вимогами поновити порушені права та не допускати порушень у майбутньому.

## Проблеми та ризики

Відсутність інформації в сфері відновлення сприятиме вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, оскільки за таких умов громадськість та інші стейкхолдери не можуть здійснювати повноцінний контроль за діями представників влади.

## Рекомендації

Рекомендуємо запровадити обов'язкове оприлюднення всієї інформації, що стосується питань відновлення та усунути недоліки законодавства в сфері доступу до публічної інформації, зокрема:

1. Внести зміни в Закон України “Про доступ до публічної інформації” та передбачити обов'язкове оприлюднення розпорядниками всіх даних, що стосуються питань відновлення України та визначити їх перелік;
2. Затвердити Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо питань відновлення;
3. Збільшити строк накладення стягнення за частиною першою та другою статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення до 6 місяців;
4. Розширити перелік осіб, які мають право складати протоколи за частиною першою та другою статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення;
5. Збільшити штраф за частиною першою та другою статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за вчинення порушення вперше і 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за повторне вчинення правопорушення.

## Закон України “Про державно-приватне партнерство”

### Аналіз правового регулювання

Законом України "Про державно-приватне партнерство" передбачено механізм для держави та органів місцевого самоврядування щодо можливості залучення ресурсів та можливостей приватного сектору для відновлення інфраструктури.

У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися:

- концесійний договір;
- договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
- договір про спільну діяльність;
- інші договори.

Об'єктами державно-приватного партнерства є:

- існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, або майно господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим;
- створювані або новозбудовані об'єкти відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Механізми державно-приватного партнерства можуть стати ефективним інструментом у відновленні України та забезпечити прозорість у відносинах бізнесу і держави, будуючи їх на європейських засадах. Втім, недоліки правового регулювання не дають можливості для розвитку цього механізму. За даними Міністерства економіки України, станом на 01 січня 2022 року на умовах державно-приватного партнерства було укладено 193 договори, з яких 119 не виконувались.

У випадку активного застосування механізму державно-приватного партнерства держава отримує додаткові можливості залучення бізнесу та їх ресурсів відбудувати об'єкти інфраструктури.

### Проблеми та ризики

Існують такі недоліки, які ускладнюють використання цього інструменту:

- відсутність єдиної стратегії держави по активізації державно-приватного партнерства, що спричиняє інертність державних органів та органів місцевого самоврядування в ініціюванні питання про державно-приватне партнерство щодо конкретних об'єктів;
- недосконалість процедур, передбачених профільним законом (наприклад, відсутність відповідальності посадовців щодо дотримання строків оцінки пропозицій про співпрацю призводить до затягування їх розгляду або взагалі ненадання відповідей).



У випадку незадіяння інструментів державно-приватного партнерства під час відновлення України держава буде змушена замість залучення ресурсів бізнесу додатково витратити власні кошти на відновлення об'єктів, які могли би бути цікаві приватному сектору.

Крім того, в регіонах відносини між бізнесом та владою будуть здійснюватись не за прозорими процедурами з урахуванням суспільних інтересів, а через особисті зв'язки, в тому числі на корупційній основі.

## Міжнародний досвід

Найбільш успішним і показовим є досвід співпраці державного і приватного секторів у Великобританії. Починаючи з 1990-х років у країні було затверджено та реалізовано близько 600 проектів державно-приватного партнерства, на які припадає 15% загального обсягу капітальних інвестицій усього публічного сектору

Саме ця країна лідирує серед країн «Великої сімки» за кількістю укладених договорів із державно-приватного партнерства: щорічно тут укладається близько 80 нових угод із партнерства, які забезпечують 17% економії державного бюджету.

## Рекомендації

Для активізації інструментів державно-приватного партнерства під час відновлення України доцільно вжити наступні заходи:

1. Затвердити стратегію розвитку державно-приватного партнерства в Україні (зокрема, передбачити справедливий розподіл можливих ризиків між бізнесом та владою; перегляд профільного закону тощо).
2. Спростити процедуру укладення договорів та встановити конкретні строки для прийняття рішень органами влади на кожному етапі державно-приватного партнерства та відповідальність за їх недотримання.
3. Перейти від суто економічної моделі оцінки доцільності державно-приватного партнерства до головного критерію - суспільна корисність.
4. Запровадити додаткові бенефіти для приватного сектору внаслідок державно-приватного партнерства: спеціальні ставки податку на землю, пріоритет при проведенні земельних аукціонів тощо.
5. Підвищити рівень захисту прав інвесторів - визначити чітку процедуру розірвання договорів та підстав для цього, визначити механізм повернення коштів інвесторам.



# 4

## ДОДАТКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЗК

Наділення НАЗК повноваженнями приймати рішення про необхідність усунення корупційних ризиків, виявлених у нормативно-правових актах

### Аналіз правового регулювання

На сьогодні у НАЗК є повноваження з проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів та чинного законодавства. Разом з тим, така експертиза може проводитися за власною ініціативою НАЗК, а результатом такої експертизи визначено можливість зупинення процедури розгляду або прийняття нормативно-правового акту, але на строк не більше десяти днів. Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу. (стаття 55 ЗУ «Про запобігання корупції»).

### Проблеми та ризики

У НАЗК відсутній результативний та дієвий механізм реалізації своїх повноважень, у разі виявлення корупційних ризиків у нормативно-правових актах, не передбачено механізм обов'язкового виконання рішення.

За таких умов законодавча основа відновлення України може бути побудована із корупційними ризиками, а інструменти впливу будуть відсутні.

### Рекомендації

Рекомендуємо внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» та надати повноваження НАЗК приймати рішення про необхідність усунення корупційних ризиків у нормативно-правових актах.

Механізм прийняття рішення може бути визначено наступний:

1. Підстави для проведення антикорупційної експертизи:

- звернення фізичних та/або юридичних осіб, їх об'єднань, а також консультативно-дорадчих органів, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- звернення Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції;
- власна ініціатива Національного агентства з питань запобігання корупції.

2. Рішення щодо усунення корупційних ризиків підлягає виконанню у строк не більше трьох місяців.

Виконання органами виконавчої влади рішень НАЗК передбачає розробку проєкту акта про внесення змін до чинного нормативно-правового акту, у якому було виявлено корупційні ризики, або про визнання цього акта таким, що втратив чинність, а у разі експертизи проєкту нормативно-правового акту - його доопрацювання перед винесенням на затвердження.

Цей проєкт подається на розгляд та узгодження не пізніш, як за місяць до закінчення строку виконання відповідного рішення НАЗК. У разі погодження НАЗК проєкту змін, то таке рішення вважається виконаним.

Невиконання рішення НАЗК тягне за собою зупинення дії нормативно-правового акту або окремих його положень.



# ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ

Надати реальні інструменти впливу в рамках всіх форм громадської участі та громадського контролю

## Аналіз правового регулювання

Законодавство передбачає різні форми громадської участі в прийнятті рішень на національному та регіональному рівні - від звернень громадян до зборів за місцем проживання, та механізми електронної демократії.

Разом з тим, частина з них не має належного правового регулювання - як, наприклад, дотепер не прийнято закон, що унормовує процедури проведення місцевих референдумів.

Частина форм громадської участі не передбачена як обов'язкова, і має рекомендаційний характер. Так, Наказом Міністерства фінансів України від 03.03.2020 № 94 затверджено Методичні рекомендації щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні, які мають інформаційно-роз'яснювальний та рекомендаційний характер. Міські, сільські та селищні ради не зобов'язані проводити обговорення бюджету з громадськістю, тому в абсолютній більшості територіальних громад ця практика не поширена. Внаслідок цього платники податків фактично позбавлені можливості впливати на бюджет громади та розподіл коштів громади. Особливо гостро питання постає у зв'язку із зменшенням доходів громад і збільшенням витрат задля відновлення об'єктів, а отже необхідністю збалансованого розподілу коштів.

Частина форм громадської участі, які визначені законодавством як обов'язкові, надають можливість формально залучати громаду, організовуючи ці заходи таким чином, щоб громадськість фактично не здійснювала жодного впливу. Яскравим прикладом є Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555. Так, органи місцевого самоврядування можуть оприлюднити інформацію про громадські слухання в непопулярних ЗМІ, які мають мало читачів та "сховати" оголошення на сайті в різних вкладках, аби представники громадськості не з'явилися на слухання. Матеріали містобудівної документації подаються без відповідних роз'яснень, так, що члени громади вводяться в оману щодо того, як певне рішення вплине на населений пункт. Запобіжники, які утримують владу від зловживань і зобов'язують проводити якісні, а не формальні обговорення, відсутні. Створення погоджувальної комісії не є обов'язковим і здійснюється на розсуд влади. Якісне містопланування потребує широкого застосування партисипативних практики.

В обставинах, коли численна кількість населених пунктів постраждала, окремі райони і навіть міста знищені і не існують в довоєнному стані, будуть залучатись значні кошти на їх відновлення, необхідно прозоро сформувати основу такої відбудови. В цілому, культура громадської участі перебуває в стадії становлення, і представники органів державної влади та місцевого самоврядування тяжіють до формального виконання мінімуму обов'язкових заходів, намагаючись максимально позбавити впливу громаду.

## Проблеми та ризики

Проблеми, які існували в сфері громадського контролю та залучення громадськості, критично загострюються через воєнний стан та потребу у швидкому прийнятті рішень.

Разом з тим швидке та непрозоре прийняття рішень сприяє корупції, адже дозволяє оперувати коштами та власністю громади виходячи не із суспільних інтересів, а злочинних зв'язків.

Так, без якісного залучення громадськості при формуванні містобудівної документації існує ризик вчинення корупційних правопорушень у сфері будівництва та посилення впливу лоббі забудовників на владу.

Аналогічна ситуація із розпорядженням публічними коштами та залученням кредитів - без широкої участі громадськості в процесах кошти можуть спрямовуватись під впливом корупції.

Разом з тим, необхідно забезпечити баланс між можливістю достатньо швидкого прийняття рішень з одночасним широким залученням громадськості. Також необхідно максимально широко використовувати електронні інструменти демократії задля врахування інтересів членів територіальної громади, які були вимушені тимчасово покинути її через війну.

## Рекомендації

1. Передбачити обов'язкове залучення громадськості при прийнятті рішень Національним фондом відновлення України, із обов'язковим громадським обговоренням стратегічних рішень та залученням представників громадськості до наглядового органу на конкурсних засадах.
2. Затвердити новий Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, задля унеможливлення формального проведення громадських слухань без реального врахування громадських інтересів.
3. Передбачити обов'язкове громадське обговорення розподілу коштів громади, включаючи рішення про нові цільові програми, бюджет громади, в тому числі щодо залучення кредитів під державні гарантії. Затвердити відповідний Порядок.

# Про ІЗІ



Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» – лідер у проведенні громадської антикорупційної експертизи проєктів законодавства в Україні.

ІЗІ здійснює незалежну антикорупційну експертизу законопроєктів, підзаконних нормативно-правових актів у співпраці із Комітетом ВРУ з питань антикорупційної політики, НАЗК, та 7 органами місцевого самоврядування.

За цей час командою проаналізовано понад 8000 законопроєктів 8 та 9 скликання Парламенту, рівень врахування наших висновків Комітетом та НАЗК складає 86%. Також ІЗІ має партнерства з 7 міськими радами (Київ, Житомир, Миколаїв, Тернопіль, Львів, Івано-Франківськ, Хмельницький), в рамках проаналізовано понад 500 проєктів нормативних рішень, рівень врахування висновків ІЗІ - 88%.

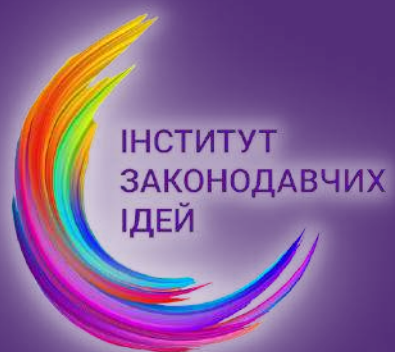
У партнерстві з Національним агентством з питань запобігання корупції, Рахунковою палатою, Комітетом з питань антикорупційної політики ВРУ, Міждисциплінарним науково-освітнім центром протидії корупції НаУКМА аналітичним центром постійно проводяться спільні аналітичні дослідження із стратегічної оцінки корупційних ризиків в окремих сферах: <https://izi.institute/doslidzhennya/>.

В команді ІЗІ працюють 10 юристів-аналітиків, які є експертами в різних галузях, в тому числі в команді є аспіранти та кандидати наук.

ІЗІ є незалежною громадською організацією та працює за підтримки EUACI (фінансується ЄС, співфінансується та впроваджується МЗС Данії), Міністерства закордонних справ Данії, Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду "Відродження" і Фонду Східна Європа.

Детальніше про діяльність Інституту законодавчих ідей: [izi.institute](http://izi.institute).





+38 (093) 428-87-50



office@izi.institute



izi.institute