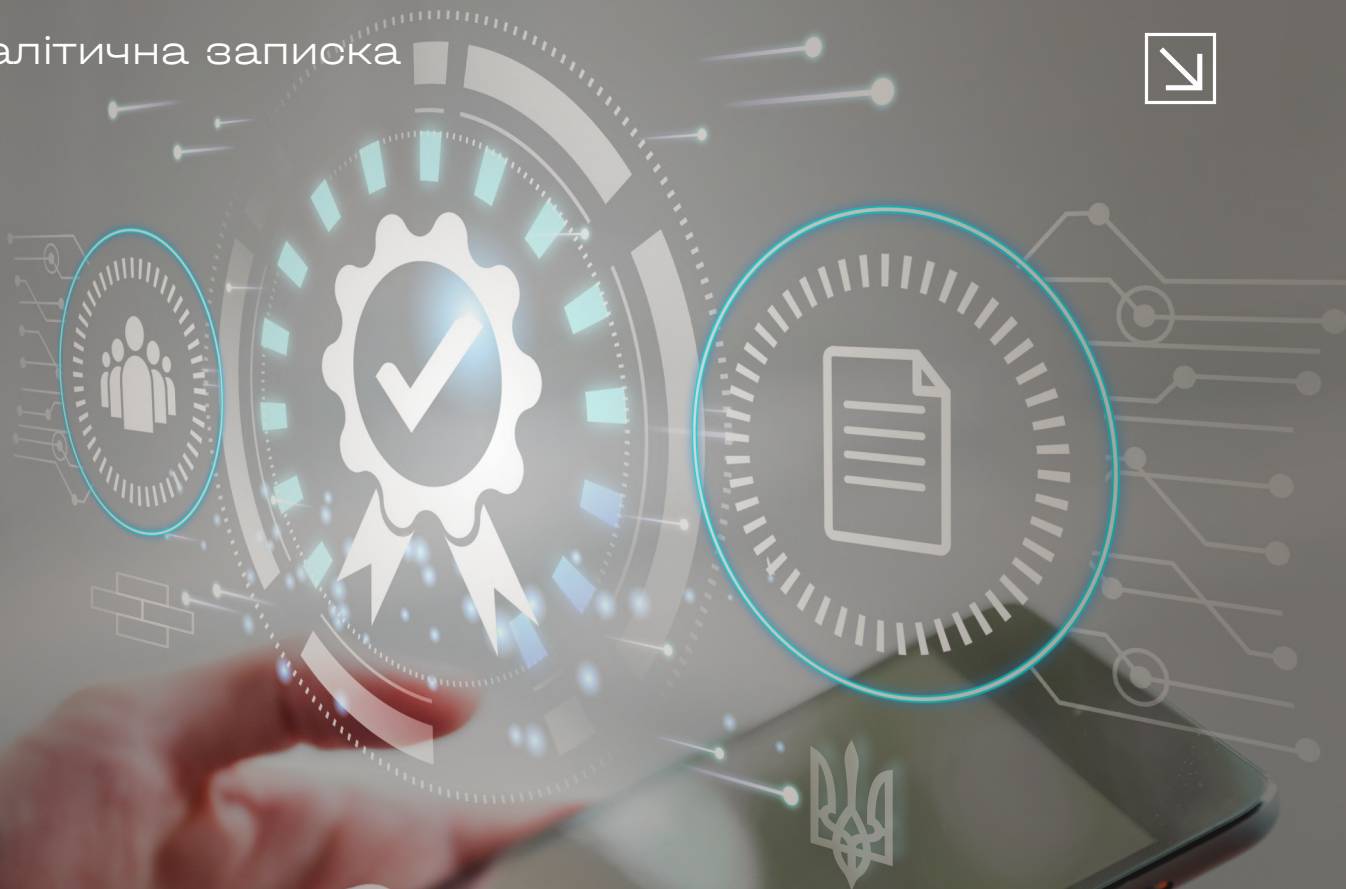


аналітична записка



КОНТРОЛЬ ЗА ХОДОМ ПРОЦЕСУ ВІДБУДОВИ В УКРАЇНІ: виклики та потреби



Institute
of Analytics
and Advocacy



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

→ **Автор:**

Віталій Набок

аналітик політики і даних.

→ **Верстка та дизайн:**

Катерина Кисла

графічна дизайнерка ІАА.

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проєкту «Швидка аналітика для прозорості і підзвітної відбудови». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



ВСТУП	4
1 ВНУТРІШНІЙ (ДЕРЖАВНИЙ) КОНТРОЛЬ	5
1.1. Контролюючі повноваження органів з відбудови	5
1.2. Контроль над грошима	5
1.3. Виявлення та фіксація збитків. Компенсації	8
1.4. Закупівлі	9
1.5. Контроль за виконанням будівельних робіт	10
2 КОНТРОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ДОНОРІВ	13
3 ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ТА ВІДКРИТІ ДАНІ	16
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	17





Україна увійшла у 2023 рік, будучи в стані війни та несучи колосальні збитки, завдані росією. Так, станом на **лютий 2023 року**, загальна сума прямих задокументованих збитків житловій та нежитловій нерухомості, іншій інфраструктурі, склала 143,8 млрд \$. Понад третина збитків була завдана житловому фонду (54 млрд \$). Продовжують зростати збитки, завдані інфраструктурі, приватним підприємствам, енергетиці, довкіллю тощо.

Водночас можна спостерігати, як на різних рівнях та за допомогою різноманітних інструментів нині впроваджується відновлення домівок, соціальної інфраструктури, приватних підприємств. Наразі відомо про щонайменше **1 579 об'єктів**¹, які уже було відновлено, чи ті, які знаходяться в процесі відновлення.

Однак ефективного відновлення будь-чого неможливе без **прозорого та підзвітного управління відбудовою**. Наразі в Україні відсутнє єдине бачення щодо того, як має здійснюватися контроль за відбудовою, тому існують ризики до утворення корупційних ризиків там, де контроль відсутній, або ж неефективний. Натомість спільнота міжнародних донорів здебільшого має власне розроблене бачення щодо організації моніторингу та контролю за витрачанням наданої допомоги.

У цьому матеріалі дослідники спробували надати відповіді на такі питання:

- 1 Які контролюючі повноваження у сфері відбудови мають українські інституції?
- 2 Як здійснюється контроль міжнародними донорами за витрачанням наданих Україні коштів?
- 3 Що слід змінити в частині контролю за відбудовою?

Матеріал буде корисним для стейкхолдерів, дотичних до вироблення та реформування політик у сфері відновлення та відбудови, державного контролю та нагляду.

Методологія доступна за [посиланням](#).

1. Станом на 10.04.2023 року.

1. Внутрішній (державний) контроль



Минулого року розпочався нормативний процес об'єктивізації відбудови, зокрема формування процедур та політик для напрацювання плану відновлення України, розробки комплексних програм відновлення у громадах та створення різноманітних фінансових інструментів, призначених безпосередньо для відновлення України.

1.1. Контролюючі повноваження органів з відбудови

13 січня 2023 року КМУ **утворив** Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури на базі Державного агентства інфраструктурних проєктів та Державного агентства автомобільних доріг.

Положення про Агентство відновлення було **ухвалене КМУ 21 лютого 2023 року** та буде введене в дію з 06 травня 2023 року.

Наразі в частині контролюючих повноважень Агентство відновлення буде правомочне проводити моніторинг стану виконання державних цільових програм, де воно є замовником та/або виконавцем.

Доки триває процес формування Агентства, слід визначитися з обсягом його правомочностей у зв'язку із широкою розгалуженістю виконуваної політики.

1.2. Контроль над грошима

У жовтні минулого року Верховна Рада України проголосувала за створення окремого **Фонду ліквідації наслідків збройної агресії**. Цей спеціальний фонд у складі Державного бюджету України (далі за текстом — ДБУ) наповнюватиметься за рахунок продажу примусово вилучених об'єктів права власності російської федерації та її резидентів.

У 2023 році, 24 лютого парламент у другому читанні та в цілому ухвалив перші **зміни** до ДБУ на 2023 рік, зокрема, *передав до відання Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України бюджетну програму Фонду ліквідації наслідків збройної агресії*, яка до цього знаходилася у Міністерства фінансів України.

Прогнозована сума коштів Фонду, які мають бути залучені та використані у 2023 році, за чинною редакцією ДБУ становить близько **35,5 млрд грн**, однак нині є значно більша оцінка щодо можливості його наповнення (з урахуванням коштів залишку за 2022 рік) у сумі **52,5 млрд грн**.

Хоча закон містить деякі **недоліки**, які не було усунуто під час законодавчої процедури, у акті уточнено деякі питання щодо здійснення **моніторингу** за надходженням та використанням коштів фонду, зокрема подання щомісячного звіту Казначейством до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати та Мінфіну щодо надходження та використання коштів Фонду.

Крім цього, зазначимо, що відповідно до **Бюджетного кодексу України** для Фонду з ліквідації наслідків збройної агресії не втрачають актуальності норми, що визначають звичайні повноваження за дотримання бюджетного законодавства таких органів, як:

-
- Рахункова палата України (контроль за надходженням та використанням коштів до ДБУ, ефективністю управління коштами);
 - Міністерство фінансів України (контроль за дотриманням бюджетного законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу);
 - Державна казначейська служба України (контроль за веденням бухобліку);
 - Державна аудиторська служба України (контроль за цільовим, ефективним та результативним використанням коштів ДБУ).
-

Окремо зазначимо, що Рахункова палата **працює над забезпеченням прозорого використання коштів державного бюджету для відбудови і відновлення України**, а нещодавно орган залучився підтримкою у Офісу урядової підзвітності (**GAO**) США.

У **плані роботи Рахункової палати на 2023 рік** виділили 26 із 70 активностей, які стосуються циклу відбудови, їх консолідували у додатку [тут](#). Крім цього, варто враховувати, що результати аналізу (аудиту), формування звітності за іншими тематичними напрямками, над якими працюватиме Рахункова Палата, можуть також опосередковано впливати на стан справ у контролі за ходом відбудови.

Постановою КМУ від 10 лютого 2023 року було затверджено Порядок використання коштів Фонду. За ним звернення щодо виділення коштів з Фонду мають право подавати виключно обласні державні (військові) адміністрації до: Мінінфраструктури, МОН, МОЗ, Міненерго. Міністерства своєю чергою мають перевірити коректність заповнення звернень, сформулювати за результатами оцінки узагальнені пропозиції заявників щодо виділення коштів фонду за напрямками, визначеними у Порядку, з переліком проєктів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів з відповідними обґрунтуваннями та подають їх до Мінфіну.

Окремо Постанова дає вказівку міністерствам щодо необхідності розгляду звернень з точки зору "...доцільності, ефективності, взаємоузгодженості, прі-

оритетності реалізації запропонованих у зверненні проєктів (об'єктів, заходів), зважаючи на задоволення першочергових потреб населення”.

Надання коштів здійснюватиметься за рішенням КМУ. Для цього утворюється робоча група, яка має розглянути узагальнені звернення заявників за напрямками у розрізі регіонів та підготувати пропозиції КМУ щодо виділення коштів.

Також Порядок визначає нормативно-правове регулювання, яке має бути застосоване у питаннях, пов'язаних із використанням коштів Фонду, доступне в [додатку](#).

Розпорядники бюджетних коштів проводять **моніторинг** стану використання коштів фонду за відповідними напрямками та подають головному розпоряднику бюджетних коштів щомісяця до 10 числа інформацію про:

-
- 1 використання коштів фонду з відображенням інформації про:
 - відкриття асигнувань;
 - касові видатки у розрізі бюджетних програм, напрямів у разі розподілу коштів фонду за проєктами (об'єктами, заходами) з розподілом за регіонами;
 - 2 стан реалізації проєктів (об'єктів, заходів);
 - 3 наявність зареєстрованих неоплачених бюджетних фінансових зобов'язань.
-

Потім головні розпорядники бюджетних коштів подають щомісяця до 15 числа Мінфіну та Казначейству вищезгадану інформацію.

Окремо головні розпорядники бюджетних коштів щомісяця **подають** Казначейству **звіт** про використання коштів фонду за бюджетними програмами, за якими встановлено бюджетні призначення. І, нарешті, Казначейство на основі цих звітів складає **звіт** про надходження і використання коштів фонду та подає Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Мінфіну, як це було вказано у [Законі України](#), яким було створено Фонд.

Зазначимо, що попри багатоступінчасту систему формування та подання звітності за використанням коштів, [Постанова](#) не визначає способів, як саме та кому слід реагувати на інформацію, відображену в звітності, у тому числі за утвореними боргами за проєктами.

Окрім Фонду ліквідації наслідків збройної агресії в Україні також функціонують [брізних фондів, створених Урядом України](#):

-
- 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 зруйнованої інфраструктури.
-

Також збір коштів відбувається через платформу **UNITED24** — фандрейзинговий майданчик з напрямками для пожертв “оборона і розмінування”, “медична допомога”, “відбудова України”, за якими Нацбанком відкрито **10 різних рахунків**.

Щодо контролю за використанням та спрямуванням цих коштів варто зазначити, що для коштів з платформи **UNITED24** визначено **порядок використання з рахунків** Нацбанку для пожертв. Розподіл коштів здійснюється відповідними комісіями, створеними при визначених головних розпорядниках бюджетних коштів (**Додаток 2**).

Здебільшого відповідні порядки про розподіл коштів різними комісіями містять критерії, за якими проводиться пріоритезація у задоволенні звернень за коштами з рахунків. Однак невирішеним залишається питання контролю за виділеними коштами, оскільки переважно положення містять норми про періодичне звітування за витраченими грошима, однак без можливості суб'єктові здійснити певні заходи управлінського характеру у разі виявлення можливих відхилень.

1.3. Виявлення та фіксація збитків. Компенсації

За даними KSE, станом на грудень 2022 року кількість пошкоджених або зруйнованих війною будинків **досягла 150 000**. Через щоденні російські обстріли кількість житлової інфраструктури, яка потребує оновлення чи відбудови, зростає.

Для фіксації зруйнованих та пошкоджених війною домівок та приміщень урядом напрацьовано **порядок** визначення шкоди та збитків, а також відповідний **алгоритм фіксації** з подальшою консолідацією інформаційних повідомлень до **Реєстру пошкодженого та знищеного майна**, держателем якого є Мінінфраструктури, а адміністратором — ДП «ДІЯ» Мінцифри.

Паралельно з цим існує **ініціатива Мінрегіону** щодо створення Геоінформаційної системи моніторингу та оцінювання розвитку регіонів та громад. У координації з Програмою розвитку ООН у цій системі **має бути створена база даних**, яка до-

поможе здійснювати кроки з ліквідації наслідків війни та відбудувати Україну. Зокрема, щодо визначення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для відновлення об'єктів інфраструктури в розрізі регіонів, районів, територіальних громад та населених пунктів, які постраждали від збройної агресії РФ.

Наразі залишається відкритим питання взаємодії цих двох систем з точки зору спільної координації та уникнення дублювання роботи.

Для отримання громадянами компенсації за знищене чи пошкоджене майно парламент 23.02.2023 ухвалив **законопроект**, яким запроваджується можливість отримання відшкодування. Так, мають функціонувати відповідні комісії, що створюватимуться виконавчими органами місцевих рад, військовими або військово-цивільними адміністраціями населених пунктів.

Зазначимо, що Закон не визначає кількісний склад комісії, вимог до членів, її повноважності для прийняття рішень — затвердження положень про роботу кожної з комісій покладено також на виконавчі органи місцевих рад, військові/військово-цивільні адміністрації за примірним положенням, яке має бути затверджене КМУ. Також законом не уточнено можливість та способи оскаржень рішень комісій.

1.4. Закупівлі

Майже відразу після початку повномасштабного вторгнення Кабмін ухвалив **Постанову № 185** щодо питань публічних закупівель та **Постанову № 169** щодо оборонних закупівель. З моменту початку повномасштабного вторгнення, як показує **дослідження TI Ukraine**, кількість опублікованих лотів на тлі півроку війни у порівнянні з 2021 роком спала у 2,6 рази, конкурентних лотів — у 4,1 рази.

Далі КМУ у жовтні 2022 року приймає **Постанову № 1178**, яка визначає інший підхід до особливостей здійснення закупівель на період воєнного стану.

Так, повернулася практика планування закупівель. Також зберігається можливість підписання прямих договорів. Замовники повинні звітувати в системі про прямі договори, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн. На публікацію звіту про договір про закупівлю, укладеного без використання електронної системи закупівель у замовників є 10 робочих днів.

У разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою, ніж 50 тис. грн, без використання електронної системи закупівель, замовник не оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Зміни, внесені до **Постанови № 1178 Постановою № 157** від 17.02.2023 року були також спрямовані до повернення до конкурентних закупівель та підвищення про-

зорості: зменшено кількість підстав для проведення закупівель без електронної системи закупівель, а також зобов'язано публікувати тексти таких договорів та всі додатки до них; в тендерній документації включається один або ж декілька кваліфікаційних критеріїв для всіх відкритих торгів.

У підсумку за **перші два місяці 2023 року** через PROZORRO було опубліковано 578 тисяч закупівель на 149 млрд грн. Частка конкурентних закупівель зросла до 46% від загальної очікуваної вартості.

Окремо слід торкнутися питання контролю за оборонними закупівлями (**Постанова № 1275**). Її правові норми дозволяють замовникам купляти більшість товарів, робіт і послуг без застосування конкурентних процедур, визначених Законами України «**Про оборонні закупівлі**» та «**Про публічні закупівлі**», укладаючи натомість прямі договори. За результатом цих закупівель замовник має опублікувати звіт про закупівлю протягом 180 днів після припинення/скасування воєнного стану.

Додатково питання прозорості та контролю у закупівлях на період воєнного стану парламентарі пропонують вирішити прийнятим **законопроектом № 8381**, за яким Кабмін згодом має привести у відповідність **Постанову № 1275**. Попри певні **покрощення**, загалом законопроект не містить положень, що визначають як саме має здійснюватися контроль за повнотою та достовірністю подання інформації у опублікованих пізніше звітах про укладені закупівлі, так само як і засобів впливу у разі виявлення відхилень/порушень.

Щодо контролю за закупівлями, то в Антимонопольному комітеті України **скаржаться**, що у зв'язку з запровадженням воєнного стану, в органі почали виникати питання щодо отримання інформації у достатньому для проведення ефективних перевірок обсязі.

Тож, назріло питання щодо системи закупівель, адаптованої до періоду воєнного часу — з швидкими, прозорими, конкурентними процедурами.

1.5. Контроль за виконанням будівельних робіт

Будівельний контроль здійснюється шляхом перевірки об'єктів будівництва, видачі дозволів на виконання будівельних робіт, проведення експертизи об'єктів будівництва на відповідність будівельним нормам, правилам і стандартам, а також виявлення порушень правил і стандартів, виявлення порушень будівельного законодавства з метою їх усунення (**V. Buha, Oleksii Iakubin, T. Mazur, K. Rezvorovich, Nina Daraganova, 2022**).

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 р. № 1340 було створено новий орган — Державна інспекція архітектури та містобудування України.

Наразі здійснювати контроль, передбачений її повноваженнями, не дозволяє [Постанова КМУ від 13.03.2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду \(контролю\) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану»](#).

Також з початком повномасштабного вторгнення урядом було прийнято низку актів, що є реакцією на виклики війни у сфері відновлення та містобудівництва. Оглянемо деякі з них.

Так, Постановою КМУ від 24.06.2022 № 722 [«Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану»](#) запроваджено спрощення процесів отримання дозвільних документів, зокрема введення принципу “мовчазної згоди”. Спрощення стосуються будівництва індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 500 кв. метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою. Якщо орган місцевого самоврядування не надає протягом 10 днів містобудівні умови та обмеження або аргументовану відмову, замовник будівництва може розпочинати проектування об'єкта без них, із подальшим отриманням дозволу на будівництво. Державна інспекція архітектури та містобудування (ДІАМ) видає дозвіл лише за наявності позитивного звіту за результатами експертизи проєкту та розгляду проєктної документації. Крім цього, за цією ж постановою на період воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення чи скасування дозволено спорудження будинку площею до 500 кв. м без отримання будівельного паспорта забудови земельної ділянки. Також було надано право відтермінування робіт з благоустрою території та оздоблення фасадів.

Зазначимо, що з точки зору контролю за відбудовою органи місцевого самоврядування фактично позбавлені реальної можливості впливати на процеси дозвільних та реєстраційних процедур, оскільки термін на надання містобудівних умов та обмежень є урізаним, а перевірки, у тому числі департаментами з питань державного архітектурно-будівельного контролю, є забороненими на період воєнного стану.

Крім цього, КМУ [Постановою](#) від 14.10.2022 року № 1160 затвердив Порядок розроблення, здійснення експертизи та застосування проєктів повторного використання у будівництві. Мета — скоротити строки проектування, зменшити вартість будівництва та пришвидшити відбудову зруйнованої соціальної та житлової інфраструктури.

Попри очікування у здешевленні вартості будівництва через можливість застосування одного і того ж самого проєкту, наразі у **ЗМІ** висловлюються побоювання щодо формування однотипних планів без адаптації до місця забудови.

Найбільше дискусій в питанні відновлення та відбудови наразі викликає **законопроект № 5655 від 11.06.2021 року** (далі — законопроект), за який парламент уже проголосував за основу і в цілому.

В частині, що стосується контролю, **громадськість** вбачає декілька суттєвих ризиків.

Перший ризик — покладання повноважень державного реєстратора речових прав на нерухоме майно на нотаріусів. Щодо цього, то нотаріус не є компетентною особою, уповноваженою на здійснення таких функцій, без наданої можливості перевіряти документи.

Наступним є те, що однією із загроз є реєстрація приватних контролерів, (юридичних осіб приватного права) як уповноважених осіб з містобудівного контролю. Крім цього, законом не передбачено порядку реагування такими приватними уповноваженими особами з питань містобудівного контролю на звернення громадян.

Наостанок відзначаємо, що законопроект передбачає здійснення моніторингу за будівництвом органами місцевого самоврядування “без права доступу на об’єкт будівництва”.

Все це загалом складає суттєві ризики щодо здійснення ефективного контролю (нагляду) за веденням будівництва.



2. Контроль міжнародних донорів



Наразі обсяги підтримки міжнародними донорами України складають колосальні суми. До прикладу, лише фінансова допомога від початку вторгнення до середини січня 2023 року склала:



Кожна з країн-донорів може здійснювати власні заходи контролю щодо наданої допомоги.

До прикладу, **США**, країна-лідер за сукупністю всіх різних видів наданої допомоги (понад 113 млрд доларів), наприкінці січня 2023 року створила **Міжвідомчу робочу групу з нагляду в Україні**. До складу робочої групи входять три офіси генеральних інспекторів (Міністерства оборони США (DoD), Державного департаменту США (DOS) та USAID), а також інші офіси генеральних інспекторів (OIGs) та наглядових органів в уряді США.

Перед цим, у **червні 2022 року** наглядовий персонал з трьох OIG почав проводити щомісячні зустрічі для координації наглядової діяльності в Україні. Крім того, Конгрес США виділив 42 мільйони доларів на нагляд за допомогою США Україні.

Що стосується контролю та нагляду за **допомогою, яка не стосується безпеки**, то станом на 6 січня 2023 року Державний офіс аудиту має 4 проєкти, Офіс аудиту USAID - 20, а GAO - 1 запланований або поточний проєкт. Державний офіс аудиту розпочав перевірку ефективності управління та моніторингу зусиль держави з надання гуманітарної допомоги в Україні та постраждалих країнах.

Станом на 31 січня 2023 Міністерство фінансів США повідомляло, що не має жодних ознак зловживання коштами США в Україні, але Міністерство продовжуватиме тісно співпрацювати з українською владою, щоб забезпечити належні гарантії для запобігання корупції.

Як свідчить [інформаційний дашборд розслідувань за березень 2023 року](#), від лютого 2022 року до березня 2023 року USAID було отримано 85 скарг з України та 1 скаргу з Молдови щодо проєктів гуманітарної допомоги. Однак, досі за результатами перевірок жодна з отриманих скарг не знайшла свого підтвердження.

Отже, бачимо, що громадянське суспільство та українська влада наразі ставляться особливо чутливо до наданої фінансової допомоги, рівно як і парламентарі обох палат парламенту в США, які допоки голосували двопартійно за виділення допомоги та підтримки Україні.

German Marshall Fund 07 вересня 2022 року створив та опублікував документ щодо [Проектування відновлення України в дусі Плану Маршалла](#). Серед іншого, план містить декілька уроків, що стосуються повоєнної відбудови. Так, у документі **в частині нагляду та контролю** обстоюється позиція щодо того, що Україна має вести реконструкцію власноруч, однак донори мають затверджувати плани та контролювати їх виконання; допомога має надаватись у підзвітній та прозорій системі та просуватися від гуманітарної допомоги до економічного відновлення та модернізації; основною метою має бути економічна інтеграція з Європою; допомога має бути обмеженою за часом і ретельно координуватися між донорами.

Щодо ЄС, то ще 18 травня 2022 року було опубліковано план [RebuildUkraine](#).

Щодо виконання **нагляду за цим планом**, то президент Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн заявила, що інвестиції в Україну «йдуть пліч-о-пліч з реформами, які підтримуватимуть Україну на її європейському шляху». У плані не описуються конкретні механізми нагляду, але йдеться про те, що RebuildUkraine Facility «зробить значний наголос на належному врядуванні, верховенстві права, раціональному фінансовому управлінні, а також на захисті від корупції та шахрайства».

Світовий банк 21 квітня 2022 року також оприлюднив [документ](#) про короткострокову допомогу та довгострокові потреби у відбудові України.

Що ж до нагляду, то у звіті не описуються конкретні механізми нагляду, але міститься заклик до технічної підтримки для зміцнення антикорупційних органів України та пожвавлення зусиль, спрямованих на те, щоб українська судова система була професійною, некорумпованою та справедливою.

Поки що кожен з представлених планів поки не є повністю сумісним з [баченням українського уряду](#), презентованого в Лугано. Однак прослідковується прагнення до зміцнення українських інституцій, включаючи прозорість публічних даних, перезапуск антикорупційних офісів, реформування правоохоронних органів, впровадження законодавства про корпоративне управління та синхронізацію антимонопольних практик з ЄС.

Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення громадської організації «Центр Трансатлантичного діалогу» («Transatlantic Dialogue Center») 20-21 листопада 2022 року було проведене дослідження «**Відбудова України та міжнародна допомога**». Одним із завдань, над яким працювали респонденти, була **оцінка різних моделей участі іноземних держав у відбудові України**. Більшість опитаних (55%), схвалюють модель, за якої б іноземні країни надавали фінанси для відбудови та здійснювали контроль над роботою українських компаній. Модель, за якої іноземні компанії напряду займаються відбудовою, підтримали 29%. Участь іноземних держав на рівні лише фінансування, а відбудовою займаються повністю українські компанії, підтримали 13%. Серед тих, хто позитивно ставиться до участі іноземних держав у відбудові України частіше спостерігається підтримка ідей прямої участі іноземців, або ж контролю з їхнього боку.



3. Громадський контроль та відкриті дані ↘

Невід'ємною складовою процесу відбудови має бути громадський контроль на всіх етапах відновлення — від ідей та планування до моніторингу та контролю після реалізації проєктів. У цьому сенсі громадськості важливо мати доступ до інформації щодо відбудови та інструментів впливу в частині здійснення контролю.

Так, за [дослідженням TI Ukraine](#), 18 обласних центрів України після початку повномасштабного вторгнення опублікували лише трохи більш як 25% обов'язкових наборів відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних (258 з 1 026). Навіть якщо не враховувати ті набори даних, які було рекомендовано не публікувати Мінцифрою, (для 18 міст — 144 набори даних сукупно), кількість оновлених баз мала б скласти 882.

Так, наприклад, лише 9 із 18 обласних центрів оновили інформацію щодо розташування захисних споруд цивільного захисту комунальної власності. При цьому, 15 із 18 міських рад мають опубліковану інформацію про депутатів місцевих рад, у тому числі контактну інформацію та графіки прийому, яку при громадському обговоренні Мінцифри було рекомендовано припинити публікувати на час воєнного стану.

Допомогти у моніторингу та громадському контролю за відбудовою теоретично має [Електронна система управління відбудовою \(ЕСУВ\)](#). Наразі [Мінінфраструктури здійснює експериментальний пілотний проєкт з впровадження Цифрової системи управління відбудовою транспортної інфраструктури](#), яка у подальшому може стати основою для ЕСУВ.





В українському законодавстві поняття “контроль” часто сплутують із поняттями “моніторинг” та “нагляд”. Водночас контролюючі органи законодавством визначені як податкові та митні органи держави. Насправді ж в Україні майже кожен центральний орган виконавчої влади має контролюючі повноваження у тій чи іншій сфері його підвідомчості.

Державна основа відновлення (Реєстр пошкодженого та знищеного майна, програми комплексного відновлення, Агентство відновлення, Електронна система управління відбудовою, оцінка збитків) наразі перебуває у активній фазі свого становлення. Безперечно, на процес відновлення країни впливають щоденні руйнування, які досі не припиняються через російську агресію.

Наразі, через відсутність сформованого, єдиного державного підходу до організації відбудови як системного та багатокомпонентного процесу немає і відповідного бачення щодо системи та механізмів контролю, що мають бути присутніми у відбудові на різних її етапах.

Здебільшого, інституції та законодавчі ініціативи, які покликані забезпечувати відновлення, обмежені моніторингом та формуванням певної звітності без можливості реагування на будь-які відхилення, що можуть бути виявлені у процесі моніторингу.

Водночас Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 року № 303 було припинено чимало державних заходів ринкового нагляду (контролю) на період воєнного стану.

Грошове наповнення українських фондів, які спрямовані на відновлення, реконструкцію та побудову нових об'єктів відбувається за різними процедурами та на різних рівнях.

Загальнонаціональні фонди, створені Урядом України (зокрема, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури) та рахунки, відкриті в рамках функціонування майданчику UNITED24 мають різне регулювання та рівень пропрацювання контролю за виділенням, розподілом та відстеженням ефективності використання коштів.

З цього випливає потреба у посиленні інституційної спроможності тих органів державної влади, які мають контрольну функцію у використанні та ефективності управління коштами, що надходять та розподіляються на відновлення.

В частині отримання українцями компенсацій за збитки за знищене чи пошкоджене майно слід розглянути можливість приймати рішення про відшкодування

відповідним комісіям, що мають створюватися виконавчими органами місцевих рад, військовими або військово-цивільними адміністраціями населених пунктів. Зазначимо, що закон не передбачає можливості оскаржувати рішення комісії, що може бути ризиком при відновленні прав громадян на власне житло.

Сфера закупівель (як і оборонних, так і публічних) відразу після початку повномасштабного вторгнення зазнала змін та спрощень. Війна та зміни до порядку проведення торгів спричинили різке зменшення кількості конкурентних лотів та числа закупівель з публікацією договорів та додатків до них, що обмежує можливість аналізу та контролю за здійсненням закупівель. Наразі уряд здійснює поступові кроки назустріч поверненню конкурентних торгів у поєднанні з пошуком закупівельної моделі, яка б дозволяла швидко та ефективно проводити закупівлі в умовах воєнного стану.

Щодо сфери будівництва, то тут урядом та парламентом було прийнято низку законодавчих оновлень, які, з одного боку, спрощують умови для ведення діяльності забудовникам та архітекторам, а з іншої, несуть у собі ризики підризу чинного містобудівного контролю та скорочення повноважень органів місцевого самоврядування щодо містобудівної політики.

Контроль щодо наданої фінансової допомоги з боку міжнародних донорів здійснюється опосередковано через різні інституції (у залежності від надавача такої допомоги). Так, США було створено Міжвідомчу робочу групу з нагляду в Україні, яка перебуває у постійному тісному контакті з українською владою та покликана забезпечити ефективне розслідування повідомлень про потенційні випадки корупції серед наданої фінансової допомоги.

У решті ж випадків координація та контроль здійснюються міністрами фінансів відповідної країни — надавача допомоги. Також взявши до аналізу програмні документи різних країн та організацій щодо відбудови України виявили, що кожен з них представляє різне бачення.

Нарешті, громадський контроль в Україні зараз певною мірою є обмежений у можливості збору інформації та даних через неповну публікацію наборів даних. Подальшої дискусії потребує визначення переліку наборів даних, відновлення публікації яких неможливе в умовах воєнного стану.

Базуючись на аналізі вищевказаних даних, дослідники розробили наступні пропозиції:

Пропозиція 1

Здійснити аналіз навантаження контрольних повноважень органів державної влади на економіку.

Адресат:

Кабінет Міністрів України.

Очікуваний ефект:

Проведений аналіз може ідентифікувати та підтвердити ті місця, у яких державний нагляд (контроль) є надмірним чи необхідним.

Пропозиція 2

Розробити рамковий документ щодо забезпечення контролю на кожному етапі циклу процесу відбудови.

Адресат:

Кабінет Міністрів України,
Державне агентство
відновлення та розвитку
інфраструктури.

Очікуваний ефект:

Сучасний контроль за відбудовою в Україні є набором елементів без консолідованої ідеї: навіщо, що та як слід контролювати, хто має здійснювати таку діяльність, які очікувані результати мають приносити заходи моніторингу/контролю. Рамковий документ з відбудови має серед іншого надати учасникам відбудови розуміння, у який спосіб використання коштів буде забезпечене як прозоре та підзвітне, та які інструменти перевірки даних за відбудовою будуть доступні широкому колу осіб. **Напрацюванню такого документу має передувати розроблене та узгоджене з усіма стейкхолдерами відбудови бачення самого процесу відбудови.** Первинними акцентами для забезпечення ефективного контролю має бути наявність простих і зрозумілих правил, відкритість, прозорість та доступність відомостей про відбудову. З цієї ж самої причини можна розглядати використання ЕСУВ як інтегратора цих акцентів.

Пропозиція 3

Забезпечити функціонування ЕСУВ та публікацію даних з системи з урахуванням обмежень воєнного стану.

Адресат:

Кабінет Міністрів України,
Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України,
Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури.

Очікуваний ефект:

Електронна система управління відбудовою може стати єдиним майданчиком відбудови, що має використовувати усі наявні переваги та здобутки діджиталізації України та цифрових проєктів моніторингу відновлення та відбудови, які знає світ. Наразі Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України запустило експериментальний проєкт з впровадження Цифрової системи управління відбудовою транспортної інфраструктури, яка у подальшому може стати основою для ЕСУВ. Дані, які формуватимуться в системі ЕСУВ, є чутливими в контексті воєнної загрози, відтак доцільно виокремити ті з них, які не будуть опубліковані громадськості на час воєнного стану. Часткове відкриття даних з ЕСУВ буде кроком назустріч залученню громадськості до відбудови.

Пропозиція 4

Залучити міжнародні компанії з консалтингу та аудиту до процедури моніторингу та контролю за грошима на відбудову.

Адресат:

Кабінет Міністрів України.

Очікуваний ефект:

Участь міжнародних компаній слугуватиме джерелом додаткової перевірки відомостей за напрямками витрачання коштів. Так, до прикладу, у **ЗМІ в травні 2022 року повідомляли**, що одна із компаній з «великої четвірки аудиторів» Deloitte буде щоквартально проводити аудит за коштами по рахунках, відкритих у межах функціонування майданчика UNITED24. Подібна практика була б корисна і іншим державним фондам з відновлення.

Пропозиція 5

Внести зміни до Порядку використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердивши у ньому способи реагування на інформацію, отриману за ходом моніторингу, у тому числі за утвореними боргами за проєктами.

Адресат:

Кабінет Міністрів України.

Очікуваний ефект:

Отримані повноваження дозволять комісіям з розподілу коштів не лише брати до уваги інформацію про виконання/невиконання проєктів, а і оптимізувати діяльність з їх просування, наприклад у разі виникнення заборгованості за проєктом.

Пропозиція 6

Визначити способи оскарження рішень комісій з розгляду питань щодо надання компенсації на житло.

Адресат:

Кабінет Міністрів України.

Очікуваний ефект:

Громадяни, житло яких було зруйноване чи пошкоджене, отримують можливість захисту свого права на житло.

Пропозиція 7

Переглянути правове регулювання за проведенням містобудівних робіт, посиливши спроможність органів місцевого самоврядування щодо моніторингу та контролю над забудовою.

Адресат:

Кабінет Міністрів України,
Верховна Рада України.

Очікуваний ефект:

Місьцеве самоврядування має проявлятися у тому числі і у питанні будівництва, що стало б продовженням політики децентралізації повноважень та підвищило контроль над забудовою з боку громад.

