

Висновок антикорупційної експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України

Назва акта	Порядок використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії (далі - Порядок)
Дата реєстрації	перебуває в процесі погодження
Суб'єкт прийняття	Кабінет Міністрів України
Висновок та рекомендації	Містить корупційні ризики та зауваження

Загальний правовий аналіз та експертиза відповідності принципам Декларації Лугано:

1. Порядок визначає механізм використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, створеного відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» та Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів». Станом на 28.12.2022 Фонд гарантування вкладів фізичних осіб забезпечив перерахування до спеціального фонду державного бюджету коштів в еквіваленті 17 млрд грн.¹ Функціонування аналогічного фонду у 2023 році передбачено статтею 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік».

2. Порядок не відповідає наступним принципам Декларації Лугано²:

- прозорість, підзвітність, верховенство права, оскільки він передбачає, що усі види фінансування відновлення мають бути справедливими та прозорими (див. корупціогенні фактори №1, 3);
- демократична участі, оскільки він передбачає, що процес відновлення має бути цілісним зусиллям усього суспільства, спрямованим на демократичну участь населення, місцевого самоврядування та ефективну децентралізацію (див. корупціогенний фактор №1, 2);
- залучення багатьох стейкхолдерів, оскільки він передбачає, що процес відновлення має сприяти співпраці між національними та міжнародними учасниками, включно з приватним сектором, громадянським суспільством, науковими колами та місцевими органами влади (див. корупціогенний фактор №1, 2).

1

<https://www.fg.gov.ua/articles/52308-fond-garantuvannya-vkladiv-zabezpechiv-pererahuvannya-v-derzhbyudzhetskoshitiv-na-17-mlrd-grn-z-rahunkiv-prominvestbanku-ta-mr-banku.html>

2

<https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-deklaratsii-konferentsii-v-luhano-hlavy-derzhav-i-uriadiv-zoboviazalysia-pidtrymuvaty-ukrainu-na-ii-shliakhu-do-vidnovlennia>

3. Порядок не узгоджується з чинними законами в частині стратегічних документів відбудови. Зокрема, передбачено, що при прийнятті рішень про виділення коштів враховуються регіональні плани ліквідації наслідків збройної агресії, які не врегульовані законодавством та не мають порядку їх розроблення та затвердження. Натомість, ігноруються програми комплексного відновлення (ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”), регіональний план відновлення та розвитку, плани відновлення та розвитку територіальних громад (ЗУ “Про засади державної регіональної політики”).

Організація прозорого та підзвітного процесу використання коштів фонду є критично важливою для збереження довіри міжнародних партнерів, залучення більшої кількості коштів для відбудови України.

Корупціогенні фактори

1. Необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень органів державної влади:

- 1.1. Не деталізовано порядок дій уповноважених органів на всіх етапах проходження звернення, підстави для зупинення звернення на кожному етапі, що створює корупційні ризики розподілу коштів в ручному режимі, на виконання протиправних інтересів.
- 1.2. Не визначено критерії, за якими пріоретизуються заходи та об'єкти для фінансування, а частина умов надання фінансування є неконкретними та оціночними, що може призводити до відмов у фінансуванні без належного обґрунтування.

2. Інклюзивність процедур

Порядком нівелюється самостійність та суб'єктність органів місцевого самоврядування, а також мешканців територіальних громад під час визначення об'єктів для відбудови.

3. Публічність та відкритість

Порядком не передбачено жодних інструментів відкритості даних, що створює додаткові можливості для зловживань та вчинення корупційних правопорушень.

1. Необґрунтованість запровадження або реалізації дискреційних повноважень органів державної влади

1.1. Відсутні чіткі процедури розгляду звернень на всіх етапах.

Порядок визначає наступну процедуру прийняття рішення про виділення використання коштів фонду:

1. Обласні, Київська міська держадміністрація (обласні військово-цивільні, військові, Київська міська військова адміністрація) подають звернення до Мінрозвитку, Міненерго, МОН, МОЗ, Мінсоцполітики (пункти 6, 7 Порядку).

2. Відповідні міністерства розглядають звернення, проводять їх експертизу та формують узагальнені пропозиції, які передають на розгляд Кабінету Міністрів України (пункти 7,8 Порядку).

3. Для розгляду і оцінки пропозицій Кабінет Міністрів України створює робочу групу та визначає порядок її роботи (пункт 9 Порядку).

4. Кабінет Міністрів України приймає рішення про виділення коштів фонду (пункт 9 Порядку).

Разом з тим, для жодного з цих етапів не деталізовано порядок дій уповноважених органів, підстави для зупинення звернення на кожному етапі, що створює корупційні ризики розподілу коштів в ручному режимі, на виконання протиправних інтересів.

Так, первинним суб'єктом, який подає звернення є відповідна держадміністрація. Разом з тим, за більшістю напрямів використання коштів, власниками майна або уповноваженими органами є органи місцевого самоврядування (наприклад, щодо комунальних підприємств, закладів освіти, закладів охорони здоров'я). Однак, **не передбачено жодних процедур, як держадміністрації відбирають проєкти та об'єкти, які вони подадуть у зверненні на фінансування**, та який порядок взаємодії з органами місцевого самоврядування. Наприклад, за таких умов держадміністрація на власний розсуд може погодитись подати звернення щодо суб'єкта комунальної власності, або відмовити у погодженні, при цьому ніяк не аргументуючи рішення. Це, крім корупційних ризиків, також негативно впливає на правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

Аналогічні зауваження надаються до наступного етапу процедури - розгляду звернень відповідними міністерствами. Відповідно до абзаців четвертого та п'ятого пункту 8 Порядку, міністерства *формують за результатами оцінки узагальнені пропозиції заявників щодо виділення коштів фонду за напрямами, визначеними у пункті 2 цього Порядку, з переліком проєктів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів з відповідними обґрунтуваннями, поясненнями та фінансово-економічними розрахунками і подають їх щомісячно до 12 числа Мінфіну у електронній формі з використанням системи електронної взаємодії органів виконавчої влади із накладенням кваліфікованого електронного підпису на такі пропозиції та відповідний перелік проєктів (об'єктів, заходів).* Звернення, що не відповідають вимогам цього Порядку, відповідні міністерства повертають заявникам для доопрацювання.

Разом з тим, в **Порядку чітко не визначено, чи мають міністерства повноваження “відсіювати” проєкти за результатами їх оцінки та відмовляти в подальшій передачі на розгляд робочої групи при Кабінеті Міністрів України.** Не визначено чітко порядок дій міністерств на випадок, якщо звернення відповідає вимогам Порядку, але міністерство визначило недоцільним фінансувати певний захід, об'єкт або проєкт - чи міністерство передає цю інформацію до робочої групи, або ж фактично реалізує повноваження відмовити у фінансуванні. Також **не визначено строки, протягом яких міністерства мають оцінити пропозиції**, що може створювати ризики для зловживань: одні звернення можуть розглядатись першочергово, а розгляд інших – штучно затягуватись.

Аналогічні зауваження - до порядку роботи робочої групи при Кабінеті Міністрів України. Відповідно до абзаців другого та третього пункту 9 Порядку, *Кабінет Міністрів України для розгляду поданих відповідними міністерствами згідно з пунктом 8 цього Порядку узагальнених пропозицій заявників за напрямами з переліком проєктів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів та підготовки пропозицій Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів фонду за напрямами, проєктами (об'єктами, заходами) у розрізі регіонів утворює робочу групу. Положення про робочу групу затверджується Кабінетом Міністрів України.* Хоча, існує ймовірність, що строки опрацювання звернень будуть врегульовані у відповідному положенні, однак це може бути і не визначено відповідним Положенням. Це може створити ризики зловживання повноваженнями з метою сприяння фінансуванню конкретних об'єктів, заходів або проєктів, внаслідок політичного впливу або неправомірної вигоди.

Враховуючи викладене, **рекомендуємо:**

1. Викласти абзац перший пункту 6 Порядку в наступній редакції: “Звернення про виділення коштів фонду подаються обласними, Київською міською держадміністраціями (обласними військово-цивільними, військовими, Київською міською військовою адміністраціями), виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (далі – заявники)”.

2. Викласти абзац п'ятий пункту 8 Порядку в наступній редакції: “Звернення, що не відповідають вимогам цього Порядку, відповідні міністерства повертають заявникам для доопрацювання *протягом 10 робочих днів з дати отримання звернення. Експертна оцінка доцільності, ефективності, взаємоузгодженості, пріоритетності реалізації запропонованих у зверненні проектів (об'єктів, заходів), зважаючи на забезпечення першочергових потреб населення проводиться протягом одного місяця з дати отримання звернення*”.

3. Викласти абзац третій пункту 9 Порядку в наступній редакції: “*Порядок формування робочої групи, вимоги щодо кваліфікації та доброчесності членів робочої групи, порядок та строки розгляду пропозицій, умови щодо запобігання конфлікту інтересів, оприлюднення інформації про її діяльність, відкритість та прозорість роботи групи, включно з доступом громадськості та ЗМІ до засідань робочої групи, обов'язковою відеотрансляцією засідань визначається Положенням про робочу групу, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.*”

1.2. Нечіткі умови виділення коштів, відсутні критерії обрання об'єктів та заходів до фінансування.

Пунктом 3 визначено умови виділення коштів за напрямками, частина з яких є неконкретизованими, такими, які можуть оцінюватись на власний розсуд, а не спираючись на конкретні критерії. Так, однією з умов є *спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти фонду, забезпечувати подальше власне фінансування та їх утримання*. Разом з тим, відсутня методологія, за якою оцінюється така спроможність, тому ця умова може використовуватись для формальної відмови у фінансуванні.

Також однією із умов є *включення до затвердженого у встановленому порядку регіонального плану ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України територій (населених пунктів), яким виділяються кошти фонду*. Станом на 28.12.2022 в публічному просторі відсутня інформація про прийняття нормативних актів, які б врегульовували процедуру розроблення та порядок затвердження таких планів. Фактично, існує ризик, що такі регіональні плани будуть розроблятися і затверджуватись в закритому режимі, що підвищує ризик політичного впливу.

Одночасно, законом вже запроваджено інші стратегічні документи відбудови - програми комплексного відновлення (ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”), регіональний план відновлення та розвитку, плани відновлення та розвитку територіальних громад (ЗУ “Про засади державної регіональної політики”), які мають розроблятися з широким залученням стейкхолдерів та врахування думки громадськості. Запроваджувати черговий стратегічний документ може бути неефективним, а також є надмірним додатковим навантаженням на всі органи, залучені до цього процесу. Разом з тим, недоцільно зараз включати зазначені документи в Порядок як умову, адже для їх розробки та затвердження потрібен значний час, а отже використання коштів фонду буде штучно заморожено.

Відповідно до пункту 5 Порядку, *Кабінет Міністрів України для розгляду поданих відповідними міністерствами згідно з пунктом 8 цього Порядку узагальнених пропозицій заявників за напрямами з переліком проектів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів та підготовки пропозицій Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів фонду за напрямами, проектами (об'єктами, заходами) у розрізі регіонів утворює робочу групу*.

Порядок зовсім не визначає критеріїв, на підставі яких робоча група готує пропозиції, а Кабінет Міністрів України приймає рішення про виділення коштів. Це зводить нанівець результати всіх етапів проходження звернення, експертної оцінки міністерствами, адже суб'єкт прийняття рішення не обмежений жодними критеріями та підставами. Фактично, робоча група може на власний розсуд відібрати проекти, без урахування доцільності виділення коштів. Це створює ризики політичного впливу на

рішення, обрання проєктів та об'єктів не за об'єктивними критеріями, а внаслідок незаконних домовленостей, робить процедуру обрання проєктів та заходів до фінансування непрозорою. Тому доцільним затвердження критеріїв, за якими пріоретизуються об'єкти, проєкти та заходи до фінансування.

Враховуючи викладене, **рекомендуємо**:

1. Виключити підпункт четвертий пункту 3 Порядку (щодо спроможності суб'єктів на фінансування).
2. Виключити абзац восьмий підпункту другого пункту 3, підпункт третій пункту 3, абзац десятий пункту 7 Порядку (щодо регіональних планів ліквідації наслідків).
3. Додати підпункт п'ятий до пункту 3 наступного змісту: *“5) проєкти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за передбаченими цим Порядком напрямками, включені до регіональний план відновлення та розвитку, плани відновлення та розвитку територіальних громад (у разі наявності таких планів). Цей підпункт застосовується через 6 місяців з дати набрання чинності Порядком.”*
4. Додати абзац третій до пункту 9 наступного змісту: *“Кабінет Міністрів України затверджує критерії, за якими пріоретизуються напрями, проєкти (об'єкти, заходи) для виділення коштів фонду”*.

2. Інклюзивність процедур

Пунктом 6 Порядку передбачено, що звернення про виділення коштів фонду подаються обласними, Київською міською держадміністраціями (обласними військово-цивільними, військовими, Київською міською військовою адміністраціями).

Як зазначалось в пункті 1 висновку, органи місцевого самоврядування фактично позбавлені самостійності та суб'єктності в процесі визначення об'єктів для відбудови. Це створює додаткові корупційні ризики щодо зловживань посадовців обласних державних адміністрацій при формуванні переліку об'єктів та їх надсиланні до відповідних міністерств.

Окрім того статтею [11-3](#) Закону України “Про засади державної регіональної політики” передбачено процедури планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Такі плани відновлення та розвитку територіальних громад відповідно до частини шостої статті 11-3 розробляються та затверджуються відповідною сільською, селищною, міською радою у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

На даний час такий порядок Урядом не затверджено, проте до його впровадження доцільно використати інструменти залучення мешканців територіальних громад до визначення об'єктів відбудови (особливо житлових), що передбачені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Це можливо зробити за допомогою громадських обговорень або ж електронних консультацій з громадськістю, що дозволить мінімізувати ризики визначення об'єктів з особистих мотивів посадовців.

Такий підхід також свідчитиме про дотримання 5 принципу [Декларації](#) Лугано про необхідність максимального залучення органів місцевого самоврядування до процесів відбудови.

На цій підставі **рекомендується**:

1. Викласти абзац перший пункту 6 Порядку в наступній редакції: *“Звернення про виділення коштів фонду подаються обласними, Київською міською держадміністраціями (обласними військово-цивільними, військовими, Київською міською військовою адміністраціями), виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (далі – заявники)”*.
2. Пункт 6 Порядку доповнити нормою такого змісту: *“Виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад на етапі відбору об'єктів для відбудови до передачі по*

ним документів обласним, Київській міській держадміністраціям (обласним військово-цивільним, військовим, Київській міській військовій адміністрації) проводять громадські обговорення (громадські слухання, збори громадян, електронні консультації з громадськістю та інші форми) на підставі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” у випадках, визначених підпунктами 1-3 та 9 пункту 2 Порядку. Результати громадського обговорення обов'язково публікуються на офіційному вебсайті органів місцевого самоврядування, а посилання на цю інформацію передається обласним, Київській міській держадміністраціям (обласним військово-цивільним, військовим, Київській міській військовій адміністрації) разом з іншими документами, визначеними пунктом 7 цього Порядку. Документи, подані з порушенням цих вимог, повертаються заявникам без розгляду упродовж 10 робочих днів з дня отримання обласними, Київською міською держадміністрацією (обласними військово-цивільними, військовими, Київською міською військовою адміністрацією) ”.

3. Публічність та відкритість

Жодною нормою Порядку не передбачено обов'язку суб'єктів на всіх етапах оприлюднювати створену інформацію на підставі цього Порядку на офіційних веб сайтах відповідних органів влади та органів місцевого самоврядування.

Така ситуація сама по собі створює додаткові корупційні ризики, оскільки громадськість буде позбавлена можливості дослідити такі документи, виявити можливі зловживання. Вчиняти корупційні правопорушення в закритій системі буде значно простіше.

Ефективним інструментом для публічності та відкритості може стати Єдина система управління відбудовою. Однак до моменту її повноцінного запуску в роботу всі суб'єкти повинні максимально публічно та відкрито здійснювати свої функції.

На цій підставі **рекомендується:**

1. Доповнити Порядок пунктом 23 наступного змісту: “Усі органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані невідкладно публікувати на офіційних веб сайтах інформацію та документи, створені на виконання вимог цього Порядку. ”

Висновок:

Проект Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії містить корупційні ризики та інші зауваження, без доопрацювання яких затвердження не рекомендовано.