



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

#USAID_
Взаємодія



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ «ПІДХОДИ ДО ПРОЗОРОГО І ПІДЗВІТНОГО ВІДНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ»

ТРАВЕНЬ 2022

Офіс ефективного регулювання BRDO було засновано в листопаді 2015 року задля сприяння створенню ефективного регулювання і поліпшення економічних свобод в Україні (з пріоритетом для малого/середнього бізнесу).

Документ підготовлено експертами Офісу ефективного регулювання.

КЕРІВНИК ПРОЄКТУ:

Ігор Самоходський

ЕКСПЕРТИ ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ:

Катерина Кикоть

Надія Костриба

Дмитро Лебедев

Юлія Москаленко

Костянтин Чижик

Це дослідження стало можливим завдяки підтримці американського народу через Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID). Зміст цього дослідження є виключною відповідальністю організації Грантоотримувача і необов'язково відображає погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

Зміст

Резюме для розробників політики	6
Розділ I. Опис поточного українського контексту	7
Інвентаризація та оцінка збитків	7
Планування та координація відновлення	9
Координація та моніторинг донорської допомоги	10
Ініціативи щодо підтримки відновлення	10
Висновок	13
Розділ II. Потенційні ризики в Україні та кращі практики відповідей	15
I. Базові проблеми, які потребують вирішення для зменшення потенційних ризиків	15
I.1 Низька інституційна спроможність державних органів	15
I.2 Неефективність правоохоронних і антикорупційних органів	16
I.3 Ігнорування судової реформи	18
I.4 Низька якість та повнота інформації	18
I.5 Відтік населення	19
I.6 Дефіцит окремих видів фахівців	19
2. Етапи відбудови України та настання потенційних ризиків	20
2.1 Формування планів відновлення	20
2.1.1 Недостовірні дані про руйнування	20
2.1.2 Погано сформульовані цілі. Вплив корупції на визначення цілей	21
2.1.3 Випадання з фокусу секторів/проблем/регіонів. Неврахування донорами національних пріоритетів	22
2.1.4 Відсутність координації між різними учасниками	22
2.2 Фінансування відновлення	23
2.2.1 Неповна інформація про допомогу, дублювання допомоги	23
2.2.2 Невідстежуваність витрат	24
2.2.3 Нецільове використання коштів донорами та завищення витрат (корупція, непрозорість, власні підрядники тощо)	24
2.2.4 Концентрація в одних руках усіх повноважень	25
2.2.5 Послаблення контролю над витратами	25
2.2.6 Ігнорування стратегій, планів, цілей	25
2.3 Закупівлі	26
2.3.1 Обхід конкурентних процедур	26

2.3.2	Відсутність прозорості	26
2.3.3	Маніпуляції під час оголошення закупівель	27
2.3.4	Обмежений доступ до ринку та закупівлі за кордоном	27
2.4	Виконання	28
2.4.1	Затримка реалізації	28
2.4.2	Шахрайство під час виконання проєктів, підробка звітів	28
2.4.3	Надання неякісних товарів / робіт / послуг	29
2.5	Комунікації	29
2.5.1	Недовіра населення до процесів відновлення	29
2.5.2	Недовіра донорів до процесів відновлення	30
Розділ III. Рекомендації для відновлення України		31
1.	Загальна координація, прозорість і підзвітність процесу відновлення	32
1.1	Координаційні інституції	32
1.2	Стратегія розвитку, планування і пріоритезація відновлення	33
1.3	Електронна система управління відбудовою	34
1.4	Збір, аналіз інформації про руйнування, оцінка збитків	35
1.5	Моніторинг виконання, звітність, оцінка ефективності заходів із відновлення	37
1.6	Комунікаційна стратегія, прозорість, інклюзивність	38
2.	Координація, прозорість залучення і використання зовнішніх ресурсів	40
2.1	Допомога донорів кінцевим бенефіціарам, регіонам	40
2.2	Допомога, що надходить Уряду України	45
2.3	Примусове вилучення об'єктів права власності РФ, її резидентів	45
3.	Координація, прозорість і підзвітність державних заходів з відновлення	46
3.1	Система фінансового управління коштами для відновлення	46
3.2	Державна допомога кінцевим бенефіціарам	47
3.3	Проєкти з відновлення	48
3.4	Державні закупівлі для відновлення	48
3.5	Аудит та контроль використання державних коштів	49
4.	Запобігання корупції, шахрайству в процесі відновлення	50
4.1	Антикорупційна інфраструктура	50
4.2	Запобігання і контроль корупційних ризиків	50
4.3	Парламентський контроль	52
4.4	Комплаєнс-культура в процесі відновлення	52

Скорочення

DRR-PFM – Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management (стійке до катастроф і відповідальне державне фінансове управління)

FEMA
США) – Federal Emergency Management Agency (Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій США)

FATF – Financial Action Task Force (Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей)

KSE – Київська школа економіки

MDTF – Multi-donor trust fund (багатосторонній донорський трастовий фонд)

OLAF – European Anti-Fraud Office (Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству)

UNICEF – United Nations Children’s Fund (Дитячий фонд ООН)

APMA – Агентство з розшуку та менеджменту активів

ВАКС – Вищий антикорупційний суд України

ВПО – внутрішньо переміщена особа

ВРУ – Верховна Рада України

Держаудитслужба – Державна аудиторська служба України

ЄС – Європейський Союз

ЗМІ – засоби масової інформації

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВФ – Міжнародний валютний фонд

Міндовкілля – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України

Мінцифри – Міністерство цифрової трансформації України

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НБУ – Національний банк України

НГО – неприбуткова громадська організація

НСАУ – Національна спілка архітекторів України

ООН – Організація Об’єднаних Націй

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

РФ – Російська Федерація

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

США – Сполучені Штати Америки

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РОЗРОБНИКІВ ПОЛІТИКИ

24 лютого 2022 р. Російська Федерація (РФ) розпочала повномасштабну війну проти України.

Загальні втрати економіки України через війну коливаються від 564 млрд дол до 600 млрд дол¹. Відбудова потребуватиме зовнішніх ресурсів, як і в інших країнах, що зазнавали воєнних конфліктів чи значних стихійних лих.

Міжнародний досвід та кращі практики відновлення були описані авторами в окремому документі «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови»².

Легітимність і ефективність держави, відсутність істотних внутрішніх конфліктів відрізняє Україну від більшості країн, що здійснювали відновлення після воєн в останні десятиліття.

Україна та міжнародні партнери вже напрацьовують необхідні для відбудови механізми: аудит збитків, підготовка планів відновлення, національна та міжнародна координація, збір коштів, зміна процесу закупівель та інше.

Прозоре та підзвітне відновлення потребує вирішення базових проблем:

- Низька інституційна спроможність державних органів
- Неефективність правоохоронних і антикорупційних органів
- Ігнорування судової реформи
- Низька якість та повнота інформації
- Відтік населення
- Дефіцит окремих фахівців/компетенцій

Специфічні виклики для процесу відновлення можна систематизувати за такими етапами:

- Формування планів відновлення
- Фінансування відновлення
- Публічні закупівлі
- Виконання робіт
- Приймання виконаних робіт
- Використання результату

Для кожного з етапів автори запропонували відповіді на ризики, що базуються на міжнародному досвіді та наявній в Україні практиці (розділ II).

Побудова комплексної системи відновлення описана у розділі III. Вона містить такі базові напрями:

1. Загальна координація, прозорість і підзвітність процесу відновлення
2. Координація, прозорість залучення і використання зовнішніх ресурсів
3. Координація, прозорість і підзвітність державних заходів з відновлення
4. Запобігання корупції, шахрайству в процесі відновлення

¹ <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-vzhe-perevishhuye-105-5-mlrd/>
² Дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови». Травень 2022

РОЗДІЛ І. ОПИС ПОТОЧНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОНТЕКСТУ

24 лютого 2022 р. Російська Федерація (РФ) розпочала повномасштабну війну проти України. У цей же день в Україні введено воєнний стан³.

Із 2014-2015 рр. РФ окуповані Автономна Республіка Крим, частини Донецької і Луганської областей (за участі проксі-сили РФ – невизнаних так званих «Донецької і Луганської народних республік»).

Бойові дії на час написання звіту велися у 7 областях⁴, а загалом велися у 11⁵ із 24 областей України. Ракетних ударів зазнали об'єкти в усіх областях України.

Наслідком агресії РФ є значні руйнування, зокрема інфраструктури, об'єктів промисловості, житла, адміністративних і соціальних об'єктів, культурних пам'яток, екосистем. Наслідком є також міграція за кордон понад 6 млн⁶ із близько 41 млн населення⁷.

Органи державної влади надалі виконують свої функції на контрольованій території України та швидко відновлюють діяльність на звільнених від агресора територіях.

На війну з РФ Україна була вимушена витратити 8,3 млрд доларів, які спочатку були передбачені на економічний розвиток (станом на травень 2022 р.). Щомісяця дефіцит українського бюджету становить близько 5 млрд доларів⁸. Нестача надходжень частково компенсується допомогою іноземних партнерів. З лютого до початку травня 2022 р. надійшло 5,4 млрд дол зовнішнього фінансування, з них – 801 млн дол допомоги⁹.

Зазначені втрати та розміри збитків, що зростають щоденно, обмежують здатність Уряду самостійно здійснювати політику відновлення. Є необхідність у залученні зовнішніх ресурсів, як і в інших країнах, що зазнавали воєнних конфліктів чи значних стихійних лих.

Інвентаризація та оцінка збитків

З перших днів війни в Україні почали формуватися інструменти для інвентаризації збитків та відновлення інфраструктури.

Наразі в Україні є принаймні 3 онлайн-ресурси, що збирають інформацію про пошкоджене майно:

1. Єдиний портал державних послуг Дія¹⁰

Створений державою застосунок, серед іншого, надає можливість для подання інформації про пошкодження або знищення житлової забудови внаслідок військової агресії Російської Федерації.

2. WarCrimes.gov.ua¹¹

Створений Офісом Генерального прокурора разом з українськими та міжнародними партнерами. Метою ресурсу є збирання належних доказів щодо усіх воєнних злочинів та злочинів проти людяності, скоєних російською армією в Україні. Україна планує їх використовувати для українських та міжнародних судів і трибуналів.

3 Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

4 Згідно з переліком Мінреінтеграції (наказ від 25.04.2022 №75, оновлений 06.05.2022): <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/67>

5 Київська, Чернігівська, Сумська та Одеська (1 населений пункт) області були звільнені від окупантів.

6 Кількість біженців з України перевищила 6 мільйонів – ООН // Українська правда, 12.05.2022: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/05/12/7345788/>

7 Чисельність населення по регіонах (за оцінкою) на 1 лютого 2022 року та середня чисельність у січні 2022 року // Державна служба статистики України: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp

8 Німеччина надасть Україні 1 млрд євро грантової підтримки // Європейська правда, 29.05.2022: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/05/29/7140236/>

9 У Мінфіні порахували, скільки Україна витратила на війну з РФ // Укрінформ, 13.05.2022: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3481982-u-minfini-porahuvai-skilki-ukraina-vitratila-na-vijnu-z-rf.html>

10 Повідомлення про пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна // Портал «Дія»: <https://guide.dija.gov.ua/view/podання-informatsiinoho-povidomlennia-pro-poshodzhene-ta-znyshchene-nerukhomo-majno-vnaslidok-boiovykh-dij-terorystychnykh-akt>

11 <https://warcrimes.gov.ua/>

3. «Росія заплатить» (damaged.in.ua)¹²

Проект¹³ фокусується на оцінці прямих втрат фізичної інфраструктури України внаслідок війни та оцінці фінансової вартості цих втрат¹⁴. За даними проекту (на 25.05.2022), загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури становить понад 105.3 млрд доларів.

Пошкоджено, зруйновано або захоплено щонайменше 227 підприємств, 643 медичних закладів, майже 1123 закладів освіти, 621 дитсадок, 295 мостів, 181 склад, 115 релігійних споруд, 99 адмінбудівель, 28 нафтобаз та 11 цивільних аеропортів.¹⁵

Є й інші ініціативи. Зокрема, Міндовкілля з початку війни здійснює моніторинг шкоди довкіллю, а з 12.05.2022 працює застосунок Екозагроза¹⁶. За даними застосунку, приблизні збитки, завдані довкіллу воєнними діями, – 201 млрд доларів.

За спільними оцінками Мінекономіки та Київської школи економіки (далі – KSE Institute) загальні втрати економіки України через війну (на 25.05.2022) коливаються від 564 млрд дол до 600 млрд дол¹⁷. Вони містять прямі та непрямі втрати, такі як зниження ВВП, припинення інвестицій, відтік робочої сили, додаткові витрати на оборону та соціальну підтримку тощо.

Також держава працює над нормативним забезпеченням оцінки збитків.

20 березня 2022 р. постановою №326 Уряд затвердив Порядок **визначення шкоди та збитків**, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ¹⁸, який визначає:

- 18 напрямів, за якими визначається шкода, збитки (перелік не вичерпний);
- основні показники, що оцінюються за кожним напрямом;
- органи влади, що затверджують методики і визначають розміри шкоди, збитків за напрямками.

26 березня 2022 р. Уряд затвердив постанову №380 про **збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно**¹⁹. Згідно з нею Мінцифри забезпечує:

- збір інформаційних повідомлень про пошкоджене, знищене нерухоме майно (прирівнюється до заяви про компенсацію) програмними засобами Порталу «Дія», з використанням мобільного додатку «Дія»²⁰;
- можливість складання і подання центрами надання адмінпослуг та нотаріусами повідомлень про пошкоджене та знищене нерухоме майно через Портал «Дія»;
- доступ державних органів (за їх зверненням) до інформаційних повідомлень;
- оприлюднення на Єдиному вебпорталі органів виконавчої влади інформації про пошкоджене, знищене нерухоме майно внаслідок агресії РФ;
- передачу повідомлень держателю інформаційно-комунікаційної системи для їх збору, обробки, обліку (після її створення й ухвалення відповідного закону).

1 квітня 2022 р. ВРУ прийнято за основу законопроект 7198²¹ про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів. Він визначає:

- функціонування державного реєстру пошкодженого та знищеного майна;

12 <https://kse.ua/ua/russia-will-pay/>

13 KSE Institute (при Київській школі економіки) з Офісом Президента України, Мінекономіки, Мінреінтеграції, Мінінфраструктури
14 Методологія оцінки враховує досвід Світового банку з аналізу втрат у Сирії й Іраку, рекомендації української інвестиційної компанії Dragon Capital та уточнюється далі.

15 <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-vzhe-perevishhuye-105-5-mlrd/>

16 <https://ecozagroza.gov.ua>

17 Загальна сума прямих задокументованих збитків інфраструктури складає понад \$94 млрд // Київська школа економіки, 11.05.2022: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zadokumentovanih-zbitkiv-infrastrukturi-skladaye-ponad-94-mlrd/>

18 Постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-n#Text>

19 Постанова КМУ від 26 березня 2022 р. № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

20 Повідомлення про пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна // Портал «Дія»: <https://guide.dia.gov.ua/view/podання-informatsiinoho-povidomlennia-pro-poshodzhene-ta-znyshchene-nerukhomo-maino-vnaslidok-boiovykh-dii-terorystychnykh-akt>

21 Проект Закону України 7198 від 24.03.2022 «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7198&skl=10

- умови, черговість та порядок отримання компенсації;
- способи компенсації:
 - грошова (на рахунок із спеціальним режимом використання для цих цілей);
 - у вигляді об'єкта нерухомого майна шляхом фінансування його будівництва;
 - фінансування будівельних робіт з відновлення багатоквартирних будинків;
- джерела фінансування компенсації:
 - фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури у зв'язку з агресією РФ;
 - міжнародна технічна та/або поворотна чи безповоротна фінансова допомога;
 - інші джерела, не заборонені законодавством;
- вимоги щодо здійснення держателем реєстру (Мінінфраструктури):
 - оприлюднення інформації (зокрема у формі відкритих даних) про кількість пошкоджених, знищених об'єктів у розрізі типу майна, характеру пошкодження, населеного пункту, дати пошкодження, надання компенсації;
 - контролю за дотриманням порядку ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна, створення реєстрової інформації.

27 травня 2022 р. Урядом створена комісія з проведення аудиту збитків, завданих Україні збройною агресією РФ. Комісія повинна розробити методологію аудиту збитків та шкоди, підготувати нормативно-правові акти для їх комплексної оцінки²².

Планування та координація відновлення

19 квітня 2022 р. постановами № 473²³ та № 474²⁴ Уряд затвердив механізми:

- оперативного реагування з ліквідації наслідків збройної агресії РФ, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, на територіях, де відсутні або завершено активні фази бойових дій;
- виконання робіт з демонтажу будівель, споруд, їх частин, зруйнованих, зокрема, внаслідок війни.

21 квітня 2022 р. Указом Президента України створена **Національна рада з відновлення України від наслідків війни** (консультативно-дорадчий орган при Президентові України)²⁵. Співголови – Прем'єр-міністр України та Керівник Офісу Президента України.

Завданнями Ради є підготовка, подання Президентові України:

- *плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України;*
- *пропозицій щодо пріоритетних реформ, необхідних у воєнний і післявоєнний періоди;*
- *стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів для ефективної роботи та відновлення України у воєнний і післявоєнний періоди.*

При Раді утворюється 23 робочі групи, зокрема з питань антикорупційної політики. Інформацію, проєкти рішень й ухвалені рішення розміщуються на вебсайті Офіційного інтернет-представництва

²² Кабмін створив комісію для аудиту завданих Росією збитків // Економічна правда, 24.04.2022: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/05/27/687536/>

²³ Постанова КМУ від 19 квітня 2022 р. № 473 «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>

²⁴ Постанова КМУ від 19 квітня 2022 р. № 474 «Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2022-%D0%BF#Text>

²⁵ Указ Президента України № 266/2022 «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>

Президента України. Наразі здійснюється розробка **плану економічного відновлення України**.

Напрацювання базуються на таких принципах²⁶:

- повний доступ до ринків ЄС та Великої сімки (ЄС скасував імпорتنі мита на весь український експорт на 1 рік²⁷, Велика Британія, США та Канада оголосили про скасування імпорتنих мит на українські товари)²⁸;
- отримання статусу кандидата, а потім членство в ЄС (надасть доступ до структурних фондів ЄС);
- дерегуляція та лібералізація економіки;
- налагодження логістичних маршрутів у західному напрямку;
- перехід до переробки сировини в галузях з високою експортною виручкою (аграрний, металургія);
- розвиток військово-промислового комплексу (буде драйвером розвитку цивільних секторів);
- самодостатність в енергетиці (збільшення видобутку власного газу та розвиток атомної енергетики);
- кліматична модернізація (створення нових промислових об'єктів на принципах «зеленої економіки»);
- локалізація не менше 60% (задіяння українських компаній та виробників).

З 2007 року Україна приєдналася²⁹ до **Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги**³⁰ (охоплює також допомогу у складних та надзвичайних ситуаціях), яка є актуальною і для формування системи координації та нагляду за повоєнним відновленням України.

Координація та моніторинг донорської допомоги

2 березня 2022 р. Указом Президента України № 93/2022³¹ був утворений **координаційний штаб** з гуманітарних та соціальних питань, який очолив Керівник Офісу Президента України. Штаб здійснює, серед іншого, співпрацю із міжнародними організаціями, іноземними донорами з надання гуманітарної допомоги.

16 березня 2022 р. постановою № 288³² Уряд надав Урядовому уповноваженому з питань інвестицій функції з залучення фінансової допомоги в умовах воєнного стану та формуванням ряду фондів, зокрема з відновлення і трансформації економіки.

7 березня 2022 р. постановою № 220 Уряд затвердив **порядок надання гуманітарної та іншої допомоги населенню** в умовах воєнного стану за кошти, що надійшли на рахунок Мінсоцполітики³³.

Ініціативи щодо підтримки відновлення

Державні ініціативи

26 У Комітеті з питань економічного розвитку підтримують план економічного відновлення України // Верховна Рада України, 2.05.2022: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/222325.html>

27 Мельник Т. Європарламент на рік скасував мито на товари з України // Forbes, 19.05.2022: <https://forbes.ua/news/evroparlament-skasuvav-importne-mito-es-dlya-ukraini-19052022-6100>

28 Світ не боїться шантажу Росії та підтримує Україну, наближаючи нашу перемогу – Андрій Сибіга // Офіційне інтернет-представництво Президента України, 12.05.2022: <https://www.president.gov.ua/news/svit-ne-boitsya-shantazu-rosiyi-ta-pidtrimuye-ukrayinu-nab-75009>

29 Указ Президента України від 19.04.2007 р. № 325 «Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2007#Text>

30 Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text

31 Указ Президента України № 93/2022 «Про координацію заходів з вирішення гуманітарних та соціальних питань»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/2022#Text>

32 Постанова КМУ від 16 березня 2022 р. № 288 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо Урядового уповноваженого з питань залучення фінансової допомоги в умовах воєнного стану»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2022-%D0%BF#Text>

33 Постанова КМУ від 7 березня 2022 р. № 220 «Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2022-%D0%BF#Text>

United24 – 5 травня 2022 р. запрацювала **глобальна платформа для збору коштів**³⁴ як основний канал для збору благодійних пожертв на підтримку України. Кошти перераховуватимуться на офіційні рахунки НБУ. Постановою КМУ від 19.04.2022 № 472³⁵ затверджено порядок використання державними органами коштів, що надходять на рахунки «United24», та надання інформації про їх використання. За перший тиждень роботи United24 надійшло на рахунки НБУ понад 25 млн доларів³⁶.

Кошти розподіляються за трьома напрямками допомоги:

- оборона та розмінування;
- гуманітарна та медична допомога;
- відбудова України.

Рахунок для гуманітарної допомоги українцям, постраждалим від російської агресії, – відкритий НБУ (01.03.2022) єдиний мультивалютний рахунок для збору Мінсоцполітики благодійної допомоги постраждалим від війни³⁷.

Спеціальний рахунок для збору коштів на підтримку Збройних Сил України – відкритий НБУ (24.02.2022) для переказу коштів від міжнародних партнерів, донорів, українського бізнесу та громадян.³⁸

Вебресурс для жертв у криптовалюти³⁹, зокрема, на гуманітарну допомогу, – відкрито Мінцифри. На ресурсі оприлюднюється також звітність про використання коштів.

На даний час започатковано низку ініціатив щодо донорської підтримки відновлення України.

РНБО створила **вебресурс «Антивоєнна коаліція»**. Він містить інформацію **про міжнародну фінансову допомогу** на економічне відновлення та гуманітарну допомогу⁴⁰. Ресурс дозволяє робити вибірку інформації за типами підтримки, суб'єктами, секторами економіки, країнами. Потенційні донори можуть дізнатися через вебресурс, як допомогти Україні. Він містить посилання на ресурси для внесення допомоги, класифікуючи їх, зокрема, таким чином:

- напряму через державні інституції;
- через великі міжнародні фонди;
- через великі та середні приватні ініціативи.

Міжнародні ініціативи

За даними вебресурсу РНБО «Антивоєнна коаліція»⁴¹ на 13.05.2022:

- фінансова допомога надійшла від 37 суб'єктів (21 країна, 16 міжнародних організацій);
- гуманітарна допомога – від 294 суб'єктів (103 країни, 22 міжнародні організацій, 169 компаній).

ЄС – на вебсайті Ради ЄС є сторінка з інформацією про дії ЄС на підтримку України⁴².

Зокрема, наводяться дані про надання ЄС 230 млн євро гуманітарної допомоги для України (частина пакету підтримки в розмірі 1 млрд євро).

34 <https://u24.gov.ua/>

35 Постанова КМУ від 19 квітня 2022 р. № 472 «Деякі питання використання коштів, що надходять на офіційні рахунки для жертв на підтримку України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/472-2022-%D0%BF#Text>

36 За перший тиждень платформи для жертв Україні надійшло понад 25 мільйонів доларів // Економічна правда, 12.05.2022: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/05/12/686983/>

37 Національний банк відкрив рахунок для гуманітарної допомоги українцям, постраждалим від російської агресії // Національний банк України, 1.03.2022: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-vidkriv-rahunok-dlya-gumanitarnoyi-dopomogi-ukrayintsyam-postrajdalim-vid-rosijskoyi-agresiji>

38 Національний банк відкрив спецрахунок для збору коштів на потреби армії // Національний банк України, 1.03.2022: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-vidkriv-spetsrahunok-dlya-zboru-koshtiv-na-potrebi-armiyi>

39 <https://donate.thedigital.gov.ua/>

40 <https://stop-rf.com/map>

41 <https://stop-rf.com/>

42 EU solidarity with Ukraine // Official website of the Council of the EU and the European Council, 31.03.2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine>

Також планується макрофінансова допомога в розмірі до 9 млрд євро⁴³.

Трастовий фонд солідарності України для залучення фінансування гуманітарної підтримки, короткострокових потреб у ліквідності та реконструкції, створений Радою ЄС 25 березня 2022 року. 5 травня 2022 року Польща та Швеція організували **міжнародну донорську конференцію**, яка є відправною точкою діяльності Трастового фонду⁴⁴.

Виступ президента Ради ЄС Шарля Мішеля на згаданій конференції⁴⁵ окреслює бачення щодо зосередження зусиль з фінансування на трьох ключових сферах:

- гуманітарна підтримка (у подоланні безпосередніх страждань українців в Україні та за її межами);
- короткострокові потреби в ліквідності (щоб держава працювала, потрібно близько 5 млрд євро на місяць, за даними МВФ);
- реконструкція (у поєднанні з необхідними реформами і підтримкою вибору європейського шляху).

Фонд відновлення зруйнованої російською війною енергетичної інфраструктури, створений Енергетичним співтовариством. Його донори – держави ЄС, низка третіх країн і міжнародних фінансових організацій.

Секретаріат Енергетичного Співтовариства діятиме як фідуціар Фонду та посередник між донорами й українською владою⁴⁶.

UNICEF збирає кошти та надає **допомогу дітям**, які постраждали від війни в Україні⁴⁷.

Світовий банк⁴⁸:

- створив **багатосторонній донорський трастовий фонд (MDTF)** для передачі грантових ресурсів від донорів в Україну (Великобританія, Данія, Латвія, Литва, Ісландія - \$134 млн, Японія - \$100 млн);
- мобілізував підтримку «Фінансування на відновлення в умовах складної економічної ситуації в Україні (FREE Ukraine)» у розмірі \$723 млн (додаткова позика \$350 млн, гарантії \$139 млн, грантове фінансування \$134 млн, паралельне фінансування \$100 млн);
- готує пакет допомоги Україні на \$3 млрд у найближчі місяці.

Міжнародний валютний фонд створив спеціальний рахунок для надання міжнародними партнерами фінансової підтримки Україні для задоволення бюджетних потреб та стабілізації економіки.

МВФ підтримує українську стратегію з якнайшвидшого економічного відновлення, зокрема, у регіонах, де не ведуться воєнні дії, та готовий шукати шляхи для надання фінансової допомоги⁴⁹.

США на початку травня 2022 р. надали 463 млн євро на політику розвитку у сфері економічного відновлення України (через Цільовий фонду донорів Світового банку). 21 травня 2022 р. Президент США Джо Байден підписав закон, який передбачає \$ 40 млрд допомоги Україні.^{50 51}

43 Єврокомісія пропонує виділити Україні макрофінансову допомогу на €9 мільярдів // Укрінформ, 18.05.2022: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3486185-evrokomisia-proponue-vidiliti-ukraini-makrofinansovu-dopomogu-u-rozmiri-9-milardiv.html>

44 EU solidarity with Ukraine // Official website of the Council of the EU and the European Council, 31.03.2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

45 Remarks by President Charles Michel at the High-level international donors' conference for Ukraine // Official website of the Council of the EU and the European Council, 5.05.2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/05/remarks-by-president-charles-michel-at-the-high-level-international-donors-conference-for-ukraine/>

46 Energy Community Secretariat to act as fiduciary of the Ukraine Energy Support Fund // Energy Community, 5.04.2022: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2022/04/05.html>

47 <https://help.unicef.org/ukraine-emergency>

48 Світовий банк мобілізує для України пакет екстреного фінансування у понад 700 мільйонів доларів США // The World Bank Group, 7.03.2022: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2022/03/07/world-bank-mobilizes-an-emergency-financing-package-of-over-700-million-for-ukraine>

49 Україна потребує щомісяця \$5 мільярдів і МВФ вже створив спецрахунок // Укрінформ, 26.04.2022: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3467913-ukraina-potrebuje-somisaca-5-milardiv-i-mvf-vze-stvoriv-specrahunok-smigal.html>

50 <https://stop-rf.com/map>

51 Байден підписав закон, що передбачає 40 млрд доларів допомоги Україні // Радіо Свобода, 21.05.2022: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-biden-pidpysav-40-mlrd-dol-dopomogy-ukrayini/31861253.html>

Велика Британія в травні надає подальшу гуманітарну допомогу для найбільш вразливих верств населення - 45 млн фунтів стерлінгів (через Агенцію ООН і благодійні організаціям на місцях). Прем'єр-міністр Борис Джонсон підтвердив подальшу підтримку - \$500 млн (у кредиті Світового банку), підвищивши загальну гарантію позики до \$1 млрд. Також Велика Британія надає Україні додаткові 175 млн фунтів стерлінгів фінансової допомоги⁵².

Крім міжнародної фінансової допомоги, джерелом забезпечення реалізації заходів з відновлення та розвитку України будуть **надходження від примусового вилучення об'єктів права власності РФ та її резидентів**, в тому числі, згідно з Законом «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності РФ та її резидентів»⁵³.

Регіональні ініціативи

ЄС підтримує концепцію Президента України щодо партнерства міст і регіонів ЄС з українськими містами та регіонами у процесі їхнього відновлення⁵⁴. Низка країн вже підтвердила готовність взяти шефство над відновленням окремих міст, регіонів та галузей в Україні. Зокрема, Велика Британія готова допомогти у відбудові Києва та області, Данія – Миколаївщини, країни Балтії – Житомирщини⁵⁵.

Також є проекти, підтримані центральною владою. Так, на відновлення інфраструктури громад Житомирщини Уряд виділив 100 млн грн з резервного фонду⁵⁶.

Приватні ініціативи

Існує низка приватних ініціатив, наприклад:

Відновлення просторів, облаштування прихистку для вимушених переселенців. Збором коштів на ці цілі займається платформа «Будуємо Україну разом» (має досвід розбудови після 2014)⁵⁷. Архітектурна Палата НСАУ створила Координаційний штаб, що працює над стратегією відновлення українських міст та громад⁵⁸. Через проєкт #ReCreateUA архітектори з усього світу можуть вибрати одну зі зруйнованих або пошкоджених будівель, фотографії яких розміщені в галереї, і створити візуалізацію її відновлення⁵⁹.

- За даними опитування соціологічної групи «Рейтинг» (19.03.2022) 61% українців хочуть фінансово підтримати відбудову чи піти працювати на будівництво⁶⁰.

Висновок

Україна зберігає інституційну спроможність з перших днів війни. Держава і громадськість проводить роботу зі збору, оцінки, аналізу інформації про втрати від війни. Зокрема, працюють інструменти збору інформації, формується законодавча база щодо реєстру пошкодженого та знищеного майна, методик оцінки шкоди, механізмів компенсації та прозорості цього процесу. Урядом затверджені механізми оперативного реагування з ліквідації наслідків збройної агресії РФ, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд. Затверджений порядок надання гуманітарної та іншої допомоги в умовах воєнного стану. Також в Україні є механізми залучення, використання, моніторингу міжнародної технічної допомоги, а також підготовки, виконання, моніторингу проєктів економічного і соціального розвитку за підтримки міжнародних фінансових організацій, які можуть бути адаптовані до потреб повоєнного відновлення. Україна є учасником Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, принципи якої актуальні і для формування системи координації та нагляду за повоєнним відновленням України.

Створена Національна рада з відновлення України від наслідків війни, завданням якої є підготовка плану заходів з повоєнного відновлення та розвитку України і пропозиції щодо необхідних реформ.

52 <https://stop-rf.com/map>

53 Закон України 2116-ІХ від 03.03.2022 «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>

54 Remarks by President Charles Michel at the High-level international donors' conference for Ukraine // Official website of the Council of the EU and the European Council, 5.05.2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/05/remarks-by-president-charles-michel-at-the-high-level-international-donors-conference-for-ukraine/>

55 Світ не боїться шантажу Росії та підтримує Україну, наближаючи нашу перемогу – Андрій Сибіга // Офіційне інтернет-представництво Президента України, 12.05.2022: <https://www.president.gov.ua/news/svit-ne-boitsya-shantazu-rosiyi-ta-pidtrimuye-ukrayinu-nab-75009>

56 Житомирщина отримала перші 100 млн грн на ліквідацію наслідків бойових дій, — Олексій Чернишов // Урядовий портал, 28.04.2022: <https://www.kmu.gov.ua/news/zhitomirshchina-otrimala-pershii-100-mln-grn-na-likvidaciyu-naslidkiv-bojovih-dij-oleksij-chernishov>

57 <https://bur.ukredu.org/pidtrymaty-ukrainu/>

58 Як відбудувати українські міста після перемоги: ідеї архітекторів // Інформаційний портал «Гречка», 29.03.2022: <https://gre4ka.info/zhyttia/68636-yak-vidbudovuvaty-ukrainski-mista-pislia-peremohy-idei-arkhitektoziv>

59 <https://recreateua.com/#about>

60 Шосте загальнонаціональне опитування: адаптація українців до умов війни (19 березня 2022) // Соціологічна група «Рейтинг»? 23.03.2022: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/shestoy_obschenacionalnyy_opros_adaptaciya_ukraincev_k_usloviyam_voyny_19_marta_2022.html

Є напрацювання щодо плану і принципів економічного відновлення України. На час написання цього звіту фінансова допомога надійшла від 21 країни і 16 міжнародних організацій, а гуманітарна допомога – від 103 країн, 22 міжнародних організацій і численних іноземних компаній. Міжнародними партнерами та Урядом України створюється низка інструментів для фінансування відновлення: Трастовий фонд солідарності України (ЄС), Фонд відновлення енергетичної інфраструктури, Багатосторонній донорський трастовий фонд Світового банку, спеціальний рахунок МВФ для надання підтримки міжнародними партнерами.

Уряд України також створює інструменти для залучення допомоги на відновлення: глобальна платформа для збору коштів «United24», єдиний державний мультивалютний рахунок для збору благодійної допомоги, ресурс для пожертв у криптовалюті та інші.

РОЗДІЛ II. ПОТЕНЦІЙНІ РИЗИКИ В УКРАЇНІ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ ВІДПОВІДЕЙ

У багатьох пост-конфліктних країнах системи бюджетного та фінансового управління ледве функціонують, що посилює корупційні ризики закупівель для великих інфраструктурних проєктів.⁶¹ Поєднання невирішених проблем в антикорупційній і судовій сферах із значними надходженнями іноземної допомоги дають великі можливості для корупції, зловживання і просто неефективності.

У дослідженні «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови»⁶² авторами були розглянуті корупційні ризики програм відновлення інших країн та відповіді на них.

Ризики, висвітлені у зазначеному документі, так чи інакше притаманні для України. Ми систематизували вразливі сфери ризиків, проаналізували поточні ініціативи та запропонувати можливі заходи мінімізації ризиків.

I. Базові проблеми, які потребують вирішення для зменшення потенційних ризиків

Аналіз поточної політичної та економічної ситуації в Україні – це важливі елементи для подальшої оцінки ймовірних ризиків, а також прогнозу щодо їх усунення, які демонструють наявність сталої специфічної проблематики, яка теж потребує вирішення. Ключовим є вирішення таких базових проблем, а саме:

- Низька інституційна спроможність державних органів
- Неефективність правоохоронних і антикорупційних органів
- Ігнорування судової реформи
- Низька якість та повнота інформації
- Відтік населення
- Дефіцит окремих видів фахівців

I.1 Низька інституційна спроможність державних органів

В умовах війни та після неї навантаження на органи влади збільшується (додаються нові задачі), а їхня спроможність зменшується (через зменшення фінансування, міграцію і загибель людей та інше). В умовах воєнного стану всі ланки владної ієрархії природно тяжіють до централізації управлінських рішень. Пріоритетом має бути визначення першочергових завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад. Це забезпечить їхню максимальну ефективність в управлінні ресурсним потенціалом відповідних територій.

61 Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries // The U4 Anti-Corruption Resource Centre, 17.12.2012: <https://www.u4.no/publications/lessons-learned-in-fighting-corruption-in-post-conflict-countries>

62 Дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови». Травень 2022.

Одним із ризиків міжнародної допомоги є ненавмисний ефект, що завдає шкоди навичкам місцевих жителів. Це відбувається, коли замість того, щоб посилити місцеві компетенції, технічна допомога послаблює їх (приклад Косово⁶³). Це виснажує як державний, так і приватний ринок зайнятості кваліфікованих працівників.

Рекомендації:

- Розвиток людського капіталу України через навчальні програми, пов'язані з реконструкцією секторів державної служби, місцевого самоврядування та покращення можливостей зайнятості, зокрема в державному секторі.
- Посилення інституційної спроможності державних органів (допомога найму та втримання кваліфікованих кадрів, підвищення кваліфікації).
- Технічна допомога державним органам.
- Посилення співпраці з європейськими партнерами (як із владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства) щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку.
- Залучення місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад до процесу ухвалення рішень щодо відновлення.

1.2 Неефективність правоохоронних і антикорупційних органів

Проблема корупції часто не є пріоритетом Уряду, порівняно із забезпеченням базових потреб населення та післявоєнною відбудовою. Однак корупція – це одне з найбільш негативних соціальних явищ, що послаблює усі державні інституції.

Тому боротьба з корупцією є одним з ключових напрямів, що необхідний для ефективного відновлення.

Питання подолання корупції є дуже комплексним, а антикорупційна інфраструктура охоплює не лише антикорупційні інституції, а й діяльність розслідувальних медіа, громадянського суспільства, бізнес-спільноти, і в результаті спирається на добросовісність кожного громадянина.

32 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) за 2021 рік. Україна посідає 122 місце зі 180 країн у CPI⁶⁴. Динаміка за останні 10 років: показники України суттєво покращилися, проте є застій у боротьбі з корупцією протягом останніх трьох років.

АНТИКОРУПЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА В УКРАЇНІ

Юридичний нагляд щодо дотримання прав, свобод і інтересів індивідів у кримінальних провадженнях

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО (НАБУ)

- **Протидія** кримінальним порушенням, пов'язаним із корупцією, скоєним високопосадовцями й іншими індивідами, що мають значну політичну владу (держслужбовці, судді, члени Парламенту й Уряду, голови великих державних підприємств), що створюють загрозу для національної безпеки.
- **Розслідування** кримінальних порушень, зазначених у статтях 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (що стосуються посадовців юрисіб, що працюють у секторі публічного права), 364, 366-1, 368, 368-5, 369, 369-2, 409 Кримінального Кодексу України.



СПЕЦІАЛЬНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОКУРАТУРА (САП)

- **Процедурне управління** протягом досудового розслідування НАБУ.
- **Підтримка** державного обвинувачення у відповідних провадженнях.
- Представництво громадянських чи державних інтересів у суді у випадках, встановлених законом, і пов'язаних із корупцією.



ВИЩИЙ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ СУД (ВАКС)

- Правосуддя у справах, що належать до **розслідувальної юрисдикції НАБУ**.
- Аналіз судової статистики, вивчення й узагальнення судових практик у кримінальних провадженнях, що належать до його юрисдикції. Вирішення питань, що стосуються визнання активів необґрунтованими (цивільна конфіскація).

Запит на пошук активів

арешт/передача активів

надсилає висновки щодо корупційних порушень



ПРОКУРАТУРА СУДИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО (НАБУ)

- Участь у формуванні і впровадженні антикорупційної політики.
- Перевірка декларацій.
- Контроль над дотриманням антикорупційних обмежень і вимог (конфлікт інтересів, подарунки, робота на стороні тощо).
- Моніторинг стилю життя.
- Захист інформаторів.
- Нагляд над фінансуванням і витрами політичних партій.

ІНШІ РОЗСЛІДУВАЛЬНІ АГЕНТСТВА

- **НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ**
- **СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**
- **ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**

Розслідування корупційних випадків ПОЗА розслідувальною юрисдикцією НАБУ



правоохоронні органи



судова система



центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Детальніше щодо оцінки спроможності, управління і взаємодії органів антикорупційної інфраструктури можна ознайомитися в дослідженні Transparency International Ukraine «Чи спроможні та ефективні антикорупційні інституції»⁶⁵.

Рекомендації:

- Зробити антикорупційні заходи пріоритетними для ініціатив з відновлення.
- Завершити конкурси й обрати професійних, незалежних і добросовісних керівників органів антикорупційної екосистеми: САП, АРМА, НАБУ.
- Ухвалити державну Антикорупційну стратегію та програму з її імплементації.

1.3 Ігнорування судової реформи

Судова реформа, що розпочалася у 2016 році, містила внесення змін до Конституції та утворення кількох нових інституцій. Реформу загалом було спрямовано на забезпечення незалежності, підвищення рівня довіри та публічної підзвітності судової влади.

На жаль, цю реформу не можна визнати успішною. На жаль, цю реформу не можна визнати успішною. Новоутворений Верховний Суд в більшості складається зі старих суддів. Кваліфікаційне оцінювання та переатестація всіх суддів відбувається повільно. Такі проблеми спричинені небажанням політичних еліт, зокрема, зменшувати свій контроль над судовою владою.⁶⁶

Судова реформа, що стартувала у 2021 році, не змінила судову систему, вважають опитані агентством «Інтерфакс-Україна» юристи⁶⁷. Реформа децентралізації та зміна територіального устрою України спонукають владу до зміни кількості судів і їх місця розташування з усіма відповідними наслідками. За загального скорочення кількості судів будуть створені базові укрупнені суди в конкретних районах зі збереженням їхніх «філій». Такий варіант, зокрема, дасть змогу уникнути звільнення значної частини співробітників апаратів судів. Сьогодні суди ні процесуально, ні матеріально, ні організаційно не готові до укрупнення.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України не працює з кінця 2019 року. Конкурсна комісія, яка має відновити діяльність цього органу, готується розпочати роботу. Вища рада правосуддя з літа 2021 року припинила розгляд дисциплінарних скарг на суддів, тому що, за новим законом⁶⁸, їх мають розглядати дисциплінарні інспектори, яких іще не призначили. Етична рада, яка має відігравати ключову роль на подальших етапах реформування Вищої ради правосуддя, розпочала роботу тільки наприкінці 2021 року.

Також є велика кількість претензій⁶⁹ до функціонування Окружного адміністративного суду міста Києва.

Подобиці щодо кроків, необхідних для реформування судової системи України, викладені в Карті судової реформи, що була підготовлена українськими експертами та громадськими організаціями.⁷⁰

Рекомендації:

- Зробити реформування судової влади пріоритетом для ініціатив з відновлення.
- Провести реформу конституційного правосуддя з урахуванням висновків, наданих Венеціанською комісією.

1.4 Низька якість та повнота інформації

Інформація визнається ключовою складовою успіху для відновлення. Необхідність прозорості стосується як державних органів, так і донорів.

Так, для Афганістану Міжнародні сили сприяння безпеці НАТО (ISAF) створили базу даних про понад 45 000 проєктів реконструкції та розвитку по всій країні⁷¹.

66 Судова реформа в Україні: короткий огляд // Фондація DEJURE, 05.2022: <https://dejure.foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminylos-za-try-roky>

67 Нова судова реформа 2021 р. не змінила судову систему // Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна», 28.12.2021: <https://interfax.com.ua/news/general/788758.html>

68 Закон України 1635-ІХ від 14.07.2021 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>

69 Гріхи Окружного адміністративного суду міста Києва: <http://oaskfails.antac.org.ua>

70 Що треба для справді незалежного суду в Україні? // Фондація DEJURE, 26.05.2020: <https://dejure.foundation/judicial-reform-map>

71 Галтунг, Фредрік, і Мартін Тісне «Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням»: <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

Україна має прогресивну політику відкритих даних⁷². Однак на момент підготовки аналізу оприлюднення більшості даних є призупиненим⁷³. Таким чином, наразі у стейкхолдерів немає доступу до всебічної повноцінної ситуації в Україні. Це може бути виправдано військовими загрозами.

Доступність інформації також дозволить виявляти неякісні дані, що є основою для неякісних рішень.

Рекомендації:

- Доступність інформації для громадськості має бути одним із ключових пріоритетів у питаннях відновлення.
- Політика відкритих даних має стати наскрізним інструментом для проєктів відновлення (як для донорів, так і для держави та органів місцевого самоврядування).

1.5 Відтік населення

Станом на 22 травня з України виїхало понад 6,6 млн осіб, із них повернулося 2,1 млн осіб⁷⁴. За даними опитування Центру Разумкова⁷⁵, навіть за оптимістичного варіанту 75% тих, хто виїхав, хоче повернутись. Але в будь-якому разі Україна втратить значну частину вмотивованого працездатного населення.

Відсутність житла, робочих місць, соціальних послуг може уповільнити повернення біженців, що негативно позначиться на довгостроковому розвитку України (наприклад, вплив працівників із високим людським капіталом зі Східної Німеччини уповільнив її наближення до Західної Німеччини⁷⁶).

Рекомендації:

- Підтримати відбудову житлових будинків у межах програми підтримки, схожої на ту, яку надає FEMA⁷⁷, – наприклад, підтримка для людей, які відбудовують власне житло.
- Забезпечити доступ внутрішньо переміщених осіб до освітніх, медичних та інших послуг. Доступ до них – ключовий фактор повернення людей до складу робочої сили⁷⁸.

1.6 Дефіцит окремих видів фахівців

Одна з причин дефіциту фахівців у сфері будівництва, окрім відтоку та переміщення населення, – системна криза професійної освіти. Особливо це стосується робітничих спеціальностей. Робітничим спеціальностям все ще навчають за старими радянськими програмами. Більшість випускників фахових навчальних закладів не знають сучасних технологій і матеріалів. Матеріально-технічна база, умови викладання і рівень підготовки, а також маргіналізація галузі та пошук вищого рівня заробітку за кордоном, мала частка пропозицій із білими зарплатами, відсутність страхового поліса і медичного супроводу⁷⁹ – причини цієї кризи.

За словами Міністра освіти⁸⁰, будівельні, аграрні, високотехнологічні та педагогічні спеціальності будуть в пріоритеті під час розподілу бюджетних місць 2022 року. Держава ініціює замовлення спеціалістів, які допоможуть відбудувати країну. Проте такі спеціалісти будуть наявні на ринку праці лише через кілька років.

72 Green Paper on Open Data Policy // The official portal for European data, 14.12.2020: <https://data.europa.eu/en/news/green-paper-open-data-policy>

73 Запис онлайн-дискусії «Відкриті дані під час війни», що відбулася 27.05.2022: <https://www.facebook.com/events/1476802286081956>

74 EUAA Response to the War in Ukraine // European Union Agency for Asylum: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-war-ukraine-0>

75 Українські біженці: настрої та оцінки (березень 2022р.) // Разумков Центр, 4.04.2022: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslizhennia/ukrainski-bizhentsi-nastroi-ta-otsinky?fbclid=IwARIFCBG2VEKJldidArJW1YzVnOjPKGTAMi_MdiekmfpPwz8kldZxif-EU%20%5Cch

76 Бекер, Торбйорн, та ін. «Нарис про відбудову України» // CEPR Press, 2022: https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine_ukr.pdf

77 Individuals and Households Program // The Federal Emergency Management Agency, 19.05.2022: <https://www.fema.gov/assistance/individual/program>

78 Бекер, Торбйорн, та ін. «Нарис про відбудову України» // CEPR Press, 2022: https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine_ukr.pdf

79 Настич, Ірина «Дефіцит кадрів робочих спеціальностей: всі, хто повернувся через карантин, знову їдуть за кордон» // Property Times, 23.09.2020: https://propertytimes.com.ua/management/defitsit_

[kadriv_robocnih_spetsialnostey_vsi_ho_povernuvsia_cherez_karantin_znovu_yidut_za_kordon](https://propertytimes.com.ua/management/defitsit_kadriv_robocnih_spetsialnostey_vsi_ho_povernuvsia_cherez_karantin_znovu_yidut_za_kordon)

80 Котенко, Тетяна «Міністр освіти назвав професії, які будуть користуватися попитом у найближчі роки» // Українські медійні системи, 14.04.2022: <https://glavcom.ua/economics/finances/ministr-osviti-nazvav-profesiji-yaki-budur-koristuvatisya-popitom-u-nayblizhchi-roki-838086.html>

Рекомендації:

- Підвищення рівня викладання у профучилищах з орієнтацією на сучасні технології.
- Запровадження системи наставництва на базі закладів освіти та з боку старших колег, майстер-класи, комунікація із закордонними колегами.
- Посилення соціальних гарантій робітників.

2. Етапи відбудови України та настання потенційних ризиків

Насамперед, перед відбудовою інфраструктури та економіки України необхідно оцінити різного роду ризики та шляхи їх мінімізації для отримання оптимального результату. Процес економічного та інфраструктурного відновлення країни довготривалий, і на різних етапах можуть виникати специфічні ризики, які можуть містити загрозу відновленню економіки в цілому та її стабільному зростанню. Ми згрупували виклики та відповіді на них у декілька категорій відповідно до таких етапів виникнення:

- Формування планів відновлення
- Фінансування відновлення
- Публічні закупівлі
- Виконання робіт
- Приймання виконаних робіт
- Використання результату

2.1 Формування планів відновлення

2.1.1 Недостовірні дані про руйнування

Наявність якісних даних про руйнування є основою ухвалення рішень щодо відновлення. Окремі стейкхолдери можуть мати корупційний інтерес у завищенні обсягів руйнувань. Так, громадяни можуть завищувати ступінь пошкодження і руйнування своїх осель для отримання більшої компенсації, а представники місцевої влади – для виділення додаткових дотацій регіону або для будівництва нових інфраструктурних об'єктів замість відновлення пошкоджених. Крім того, залучення до оцінки спеціалістів з низькою кваліфікацією або вибір невідповідної методології може призвести до завищених або занижених оцінок руйнувань.

Власники пошкодженого чи знищеного житла, можуть повідомити про руйнування власного майна за допомогою застосунку «Дія» або через звернення до центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) або нотаріуса⁸¹.

Урядом створено комісію з проведення аудиту збитків⁸².

Рекомендації:

- Використання сучасних технологій в оцінці масштабів руйнувань може допомогти у довгостроковому плануванні заходів (наприклад, оцінка кількості зруйнованих будівель у населеному пункті за даними супутникових знімків, дронів⁸³ тощо). Крім того, технології можуть допомогти у верифікації пошкоджень (наприклад, автоматизовані комплекси контролю якості доріг, лазерне сканування⁸⁴).

81 Постанова КМУ від 26 березня 2022 р. № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

82 Ірина Верещук спільно із міністрами Мінрегіону і Мінінфраструктури очолює комісію з проведення аудиту заподіяних рф збитків // Урядовий портал, 27.05.2022: <https://www.kmu.gov.ua/news/irina-vereshchuk-splino-iz-ministrami-minregionu-i-mininfrastrukturi-ocholiti-komisiyu-z-provedennya-audituzapodiyanih-rf-zbitkiv>

83 «Оцифрувати, проаналізувати та показати руйнування від війни». В Україні запустили проєкт RebuildUA // Інтернет-видання «MEDIASAPIENS», 17.05.2022: <https://ms.detector.media/trendi/post/29516/2022-05-17-otsifruvati-proanalizuvati-ta-pokazaty-ruynuvannya-vid-vijny-v-ukraini-zapustily-proiekt-rebuildua/>

84 Як лазерне сканування допомагає Україні у війні та відновленні // AIN.UA, 27.05.2022: <https://ain.ua/2022/05/27/yak-lazerne-skanuvannya-mozhe-dopomogty-u-vijni-v-ukraini/>

- Використання вже створених і міжнародно визнаних методологій оцінки масштабу руйнувань може зменшити суб'єктивність в оцінках⁸⁵. Бажано використовувати методології, актуальні саме для збройних конфліктів, а не адаптувати методології, створені для потреб мирного часу.
- Для цього може бути потрібно змінити Кримінальний кодекс, як було зроблено на Філіппінах⁸⁶.

2.1.2 Погано сформульовані цілі. Вплив корупції на визначення цілей

Відсутність стратегічного бачення подальшого розвитку країни може призвести до відтворення старої моделі економіки та суспільного життя. У гіршому випадку певні особи/стейкхолдери можуть визначати цілі відбудови для власного збагачення та посилення політичної влади, можливе лобіювання власних інтересів. У разі відсутності цільових показників стратегічне планування може виявитися неефективним та не дати оптимальних результатів для економіки країни.

На сьогодні в Україні існує необхідність розроблення нової Стратегії економічного розвитку країни. Президент України створив відповідну раду, яка розробляє план заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України. Вона складається з 23 робочих груп. З огляду на обмежені строки роботи ради, існує ризик відтворення старих ініціатив, а не формування нової комплексної стратегії.

Наразі стратегічні цілі та показники не визначені. Попередньо були озвучені принципи відновлення⁸⁷.

Визначення способу досягнення цілей також може бути зумовлене корупційним інтересом. Так, забудовникам вигідно лобіювати побудову нових будинків, аніж використання наявної інфраструктури тощо.

З іншого боку, ризик погано сформульованих цілей компенсується сталою практикою ігнорування стратегічних документів в Україні (деталі нижче).

Делегування іноземним інститутам цієї роботи також не є панацеєю. Управління процесом відбудови економіки Боснії та Герцеговини було покладено на Офіс Верховного представника (Office of the High Representative), координація отримання міжнародної допомоги була поділена між Світовим банком та ЄС. Вплив політиків та Уряду Боснії та Герцеговини на Офіс Верховного представника був суттєво обмеженим. Саме через відсутність загального стратегічного бачення та неузгодженість строків виконання окремих елементів програми (структурні реформи не були проведені в перші пост-конфліктні роки), недостатньої уваги у відновленні виробничого сектора, програма відновлення Боснії та Герцеговини не дала оптимальних результатів.⁸⁸

Рекомендації:

- Створення, разом із представниками місцевої влади, бізнесу, експертного середовища та громадянського суспільства, і затвердження нової стратегії розвитку з галузевими блоками.
- Створення системи вимірюваних та прозорих довгострокових цілей з показниками досягнення.
- Визначення принципів відновлення. Відновлення може бути побудоване на основі принципу «побудуйте краще»⁸⁹, реконструкція передбачає не тільки відновлення умов, що передували російській агресії, але й вищий рівень стандартів стійкості, заходів щодо зміни клімату, енергоефективності тощо.
- Проведення антикорупційної експертизи планів відновлення.

85 Disaster Rehabilitation And Recovery Planning Guide // National Economic and Development Authority, 2020: https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266.

86 Republic Act No. 10121 "Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010" // The Official Gazette, 27.05.2022: <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>.

87 У Комітеті з питань економічного розвитку підтримують план економічного відновлення України // Верховна Рада України, 2.05.2022: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/222325.html>

88 Данилишин, Богдан «Як відновлювати економіку після війни. Програма відбудова Боснії та Герцеговини: уроки для України» // LB.ua, 25.03.2022: https://rus.lb.ua/blog/bogdan_danylysyn/510994_yak_vidnovlyuvati_ekonomiku_pislya.html

89 Disaster Rehabilitation And Recovery Planning Guide // National Economic and Development Authority, 2020: https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

2.1.3 Випадання з фокусу секторів/проблем/регіонів. Неврахування донорами національних пріоритетів

Стратегічні документи чи напрацювання можуть висвітлювати лише ті напрями, якими хоче займатися Уряд (автори документів). Під час створення стратегічних документів різні стейкхолдери мають піднімати проблеми, на які Уряду необхідно буде реагувати та надавати відповіді. За наявності такого «списку» проблем донорам легше буде зрозуміти, які саме очікування у стейкхолдерів щодо подальшого розвитку країни та її економіки.

Приклад Ковентрі (Англія) демонструє, як план реконструкції, який швидко генерує невелика кількість фахівців без консультацій із громадськістю, може мати негативний ефект⁹⁰. Такі ж занепокоєння вже озвучують експерти на прикладі планів з відновлення Харкова⁹¹. В Україні є напрацьовані практики інклюзивного діалогу щодо міського розвитку⁹².

Ігнорування проблем екології мали негативні наслідки, адже іранська влада зосередила увагу на негайному наданні допомоги та відновленні економіки та армії, а міжнародне співтовариство не контролювало екологічні наслідки ірано-іракської війни⁹³.

Наразі Уряд Польщі запропонував розмістити міжнародний фонд у справі відбудови України, що буде заснований ООН саме у Польщі. Таким чином, Польща планує стати не лише логістичним, а й фінансовим центром відбудови України. У планах польського Уряду – запустити цифрову платформу, яка дозволить приватним фірмам надсилати на розгляд власні проекти. Отже, Польща прагне здобути менеджерський контроль не лише над розподілом допомоги, а й подальшим розвитком економіки України⁹⁴. Це становить системний виклик для відновлення і розвитку в Україні компетенцій, що будуть необхідні після реалізації проектів відновлення. Також розподілення коштів іноземними суб'єктами може призвести до витрачання коштів на іноземних підрядників за завищеними цінами.

Рекомендації:

- Забезпечити інклюзивність у відновленні (участь громадян та місцевої влади), ретельно концептуалізувати потреби громад.
- Розробити прозорі принципи і механізми пріоритизації проектів (наприклад, використання даних транспортної моделі⁹⁵ для пріоритизації проектів у сфері транспорту, цифрових моделей, як-от HDM-4 для сфери дорожнього будівництва⁹⁶).
- Запровадити модель «бюджету участі»⁹⁷, тобто безпосереднє залучення місцевої громади до процесу ухвалення рішень щодо способу та напрямів витрачання коштів бюджету громади. Проекти, на які виділяється фінансування, є результатом спільних дискусій щодо пріоритетів розвитку громади з урахуванням місцевих умов та можливостей кожної громади.
- Залучити технічну допомогу для підвищення інституційної спроможності в Україні.
- Забезпечити лідерство українських суб'єктів у відновленні

2.1.4 Відсутність координації між різними учасниками

Інституціоналізація координаційної структури має вирішальне значення для успіху будь-яких реабілітаційних заходів, оскільки це розмежує ролі та відповідальність кожної зацікавленої сторони. Налагоджена координаційна структура зменшує плутанину і робить реабілітаційні та відновлювальні заходи більш ефективними⁹⁸.

90 Calame, Jon "Post-war Reconstruction: Concerns, Models and Approaches". Macro Center Working Papers, 2005: <https://core.ac.uk/download/pdf/56704076.pdf>

91 «Битва за Харків. Фостер VS. Дроздов». Відеозапис розмови з харківським архітектором Олегом Дроздовим, 20.05.2022: <https://www.youtube.com/watch?v=UsumN-XyCSs>

92 Інтегрований розвиток міст в Україні. Стислий опис проекту // Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 6.01.2022: <https://www.giz.de/en/worldwide/82827.html>

93 Amirahmadi, Hooshang "Iranian recovery from industrial devastation during war with Iraq" // "The long road to recovery: Community responses to industrial disaster", ed. by James K. Mitchell. The United Nations University, 1996: <https://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e0e.htm>

94 Polska zabiega o to, aby centrum wsparcia odbudowy Ukrainy było w Warszawie. ONZ tworzy międzynarodowy fundusz // Polska Agencja Prasowa SA, 29.05.2022: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news/1226072,polska-zabiega-o-aby-centrum-wsparcia-odbudowy-ukrainy-bylo-w-warszawie?fbclid=IwAR0t-gj1QkxHjv7-3W7VnqyAnYng730OITL16V7LFCyppY3efnPiNBMBFY>

95 Створення національної транспортної моделі та майстер-плану // Пульс Угоди: моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, 21.01.2022: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport/2018-substream4-60>

96 HDM-4 Software // PIARC (World Road Association): <https://www.piarc.org/en/PIARC-knowledge-base-Roads-and-Road-Transportation/Road-Safety-Sustainability/Road-Assets-Management/HDM-4-Software>

97 <https://decentralization.gov.ua/news/tag/hromadskiy-biudzhet>

98 Disaster Rehabilitation And Recovery Planning Guide // National Economic and Development Authority, 2020: https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FPC_4_DM130266

Недостатність інформації породжує недостатню координацію. Це дає можливість більш обізнаним і добре облаштованим бенефіціарам отримувати непропорційну частку допомоги⁹⁹. Координація міжнародної допомоги дозволить удосконалити процеси планування, залучення, моніторингу та використання допомоги шляхом проведення відкритого діалогу та спільних зустрічей представників партнерів з розвитку (міжнародних організацій) та бенефіціарів.

Фінансувати відновлення будуть з різних джерел. В Україні вже створено 8 фондів. Окрім того, вже створені, зокрема, Радою ЄС - Трастовий фонд солідарності України, Енергетичним співтовариством – Фонд відновлення зруйнованої російською війною енергетичної інфраструктури, окремі фонди створені Світовим банком тощо. Втім ці переліки не є вичерпними, і нові фонди можуть створюватися у подальшому, як в Україні, так і за міжнародних ініціатив. Є необхідність у налагодженні комунікації, зокрема, між донорами та органами влади, для стійкої ефективності надання допомоги.

Досвід Балканських країн засвідчив, що можливий крок, на початку відновлення, – це створення Агентства з управління міжнародною допомогою у післявоєнній відбудові України, що стане своєрідним містком між донорами і національними органами. До функцій Агентства може належати взаємодія з донорами і погодження графіку надходження міжнародної допомоги, участь у формуванні програми пост-воєнної реконструкції, практичні заходи з реалізації певних проєктів і видів діяльності¹⁰⁰.

Рекомендації:

- Спільні і прозорі рішення відповідно до стратегій.
- Створення органу координації міжнародної допомоги на відновлення для більш ефективного розподілу коштів міжнародної допомоги, посилення комунікації шляхом проведення відкритого діалогу та спільних зустрічей представників партнерів з розвитку.
- Створення виконавчої структури, яка безпосередньо буде займатися організацією та координацією процесу відновлення. Вона має бути в структурі Уряду: новостворена чи на основі одного з наявних центральних органів виконавчої влади.
- Впровадження цифрових рішень для підвищення процесу координації між різними учасниками.

2.2 Фінансування відновлення

2.2.1 Неповна інформація про допомогу, дублювання допомоги

Нечітке визначення цілей фондів відновлення або дуже загальне формулювання таких цілей можуть призвести до так званого дублювання допомоги, коли один і той же захід фінансується з декількох фондів.

Особи можуть залучати кошти серед донорських спільнот, здавалося б, для допомоги жертвам війни, тоді як насправді вони є так званими «підробними НГО» – фейковими організаціями. Постраждалими від цієї форми шахрайства найчастіше стають окремі донори, тому що вони не мають засобів для перевірки справжньої природи організації зі збору коштів¹⁰¹.

Звіт Міжнародної кризової групи щодо Балканських країн від 2001 року акцентував увагу, зокрема, на проблемі програм міжнародної допомоги Боснії і Герцеговини, яка полягала у дублюванні зусиль різних донорів та їхніх слабких комунікаціях¹⁰² між собою щодо їх діяльності.

99 Галтунг, Фредрік, і Мартін Тісне «Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням»: <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>
100 Богдан, Тетяна «Післявоєнна відбудова: уроки з досвіду Балкан» // «БізнесЦензор», 1.04.2022: https://biz.censor.net/columns/3330248/pislyavoyenna_vidbudova_uroky_z_dosvidu_balkan
101 Розділ «Корупційні ризики» дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови». Травень 2022.
102 Богдан, Тетяна «Післявоєнна відбудова: уроки з досвіду Балкан» // «БізнесЦензор», 1.04.2022: https://biz.censor.net/columns/3330248/pislyavoyenna_vidbudova_uroky_z_dosvidu_balkan

Рекомендації:

- Додержання донорами принципу “publish what you fund”¹⁰³. Оприлюднення інформації у стандартизованому форматі відкритих даних¹⁰⁴, відповідно до кращих практик прозорості допомоги¹⁰⁵. Оприлюднення агрегованої інформації на порталі, присвяченому відновленню.
- Акумулявання інформації щодо потреб допомоги на рівні місцевих органів під контролем держави і представників громадськості та оприлюднення такої інформації на офіційних ресурсах/порталах.
- Співпраця донорів, Уряду та Управління ООН з координації гуманітарних справ відповідно до практик Плану гуманітарного реагування¹⁰⁶.

2.2.2 Невідстежуваність витрат

Відсутність моніторингу заходів фінансування або використання ресурсів ускладнює громадський контроль.

Щодо проблеми прозорості використання коштів Посібник з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020) рекомендує висвітлювати звіт про стан фінансування проекту, зокрема щодо визначених джерел фінансування проектів, статусу використання державних коштів, коштів, що заплановані чи фактично передані Уряду.¹⁰⁷

Рекомендації:

- Фіксація інформації про витрати у спосіб, який дозволяє легко її узагальнювати, відстежувати та розповсюджувати через інформаційні системи країни.
- Адаптація облікових політик до післявоєнного відновлення і реагування на катастрофи)¹⁰⁸.
- Використання онлайн-інструментів прозорості (“know your budget”).

2.2.3 Нецільове використання коштів донорами та завищення витрат (корупція, непрозорість, власні підрядники тощо)

Нецільове використання є випадком, коли донор спрямовує кошти на закупівлю, яка не передбачена у фінансових та стратегічних планах або яка є «зайвою». Донори можуть мати пул підрядників, з якими є досвід співпраці, тож є велика вірогідність того, що вони й надалі заохочуватимуть співпрацю лише з ними і не шукатимуть нових, імовірно більш ефективних.

Донори також можуть направляти значну частину виділених коштів на іноземних експертів/підрядників, що не обов'язково принесе користь відновленню.

Організації, що здійснюють надання допомоги, можуть обманювати донорів, наприклад, підробляючи квитанції про надання допомоги, яка фактично не була отримана та використовувалися для підтримки вимог про витрати. Вони також можуть завищувати витрати або розмір непередбачених коштів у їхніх бюджетах. Надавачі допомоги можуть підкупити представників донорів, зокрема, для фінансування¹⁰⁹.

103 <https://www.publishwhatyoufund.org/>

104 International Aid Transparency Initiative: <https://iatistandard.org/en/>

105 An introduction to the International Aid Transparency Initiative (IATI) for humanitarian actors. February 2017: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/an-introduction-to-the-international-aid-transparency-initiative-iati-for-humanitarian-actors.pdf>

106 План гуманітарного реагування Україна 2021. 25.11.2020: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-11/ukr_2021_hrp_launch_at_a_glance_ua_20202611.pdf та <https://ukraine.un.org/uk/102687-plan-gumanitarnogo-reaguvannya-2021>

107 Disaster Rehabilitation And Recovery Planning Guide // National Economic and Development Authority, 2020: https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

108 Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management: An Assessment Tool. Washington, DC: World Bank, 1.02.2022: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

109 Дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови». Травень 2022.

Рекомендації:

- Систематична робота з оцінки і управління ризиками корупції в донорських організаціях та інші системні заходи¹¹⁰.
- Проведення регулярних внутрішніх аудитів та розслідувань.
- Впровадження механізмів повідомлення про корупцію.
- Оприлюднення витрат донорських коштів (вище описано про використання відкритих даних).

2.2.4 Концентрація в одних руках усіх повноважень

Одна особа або невелика група не повинні мати можливість ініціювати, схвалювати, здійснювати та переглядати одні й ті ж дії, а також здійснювати контроль за діями. Надмірна концентрація влади в одних руках створює ризики, що ці «руки» використовуватимуть свої повноваження у корупційних цілях.

Рекомендації:

- Розподіл функцій є одним з найважливіших запобіжників щодо зменшення ризику шахрайства або незаконного привласнення.

2.2.5 Послаблення контролю над витратами

Загалом неякісне управління та відсутність належного фінансового або організаційного контролю створюють передумови для неефективного чи незаконного використання державних ресурсів.

В Україні важливим інструментом публічного контролю, що дає змогу знизити настання корупційних ризиків, є державний фінансовий контроль, що здійснюється від імені держави спеціально створеними органами державного фінансового контролю (Рахункова палата, Держаудитслужба, Міністерство фінансів України). Для посилення контролю над витратами можливо задіяти громадський контроль, що дозволить мінімізувати корупційні ризики, зокрема нецільового використання коштів або ресурсів допомоги. Громада може брати участь у розподілі допомоги, інших обговореннях, які стосуються розпорядження фінансовими ресурсами, а також в аудиті використаних коштів.

Рекомендації:

- Задіяти громадський контроль (аудит).

2.2.6 Ігнорування стратегій, планів, цілей

В Україні дуже часто стратегічні документи не є керівництвом до дії¹¹¹. Причини дуже різні – ігнорування стратегій, неправильна постановка цілей, неналежний обсяг фінансування, відсутність відповідальних.

Для отримання результату необхідно не лише детально прописати необхідні кроки та шляхи їх фінансування, а також зробити аналіз щодо достатньої кількості грошових коштів на реалізацію цих кроків.

¹¹⁰ OECD (2016), 2016 OECD Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>

¹¹¹ Милованов заявив, що в уряді не виконуються стратегії // Інформаційне агентство «Українські Національні Новини», 21.12.2019: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1842750-milovanov-zayaviv-scho-v-uryadi-ne-vikonuyutsya-strategiji>

Рекомендації:

- Встановлення конкретних завдань з цільовими показниками та з чіткими термінами виконання¹¹². Встановлення відповідальних за їх виконання.
- Регулярне звітування щодо кожного пункту стратегічного документу.
- Визначення відповідальних виконавців завдань стратегій, планів.

2.3 Закупівлі

2.3.1 Обхід конкурентних процедур

Під час воєнних дій та одразу після їх завершення уряди мають велику спокусу спростити та пришвидшити процедури державних закупівель. Так, Україна має одну з найпрогресивніших у світі систем держзакупівель «Прозорро»¹¹³, але після початку війни ухвалила рішення про проведення державних закупівель в обхід цієї системи¹¹⁴.

Рекомендації:

- Повернення до конкурентних практик закупівель принципово важливо для зменшення ризиків закупівельного процесу, принаймні у регіонах, в яких безпосередньо не ведуться бойові дії. Вони мають передбачати конкурентність та можливість оскарження.
- Для завдань швидкого реагування мають бути розроблені спрощені процедури та чіткі критерії їх застосування, включно з пороговими значеннями вартості закупівель та типовими закупівельними документами. Застосування спрощених процедур має завжди обґрунтовуватися¹¹⁵.

2.3.2 Відсутність прозорості

Під час війни або в загрозовий час Уряд може обмежити доступ до інформації про державні закупівлі з безпекових питань. Так, виведення державних закупівель з-під дії Закону України «Про державні закупівлі» призвело до того, що закупівлі відбуваються за переговорною процедурою у непублічний спосіб¹¹⁶. Дані про проведені закупівлі мають бути оприлюднені після закінчення воєнного стану.

Доступність інформації про державні закупівлі необхідна для інформування потенційних учасників та для здійснення громадського контролю за ними. Це важливо для довіри населення і донорів до процесів відновлення та запобігання зловживанням.

Рекомендації:

- Разом з поверненням принаймні частини закупівель до конкурентних практик, обов'язковим є повернення до практики сповіщення про заплановані закупівлі, учасників, переможців тощо.
- У більш віддаленій перспективі важливо забезпечити інтегрованість системи державних закупівель із системою трекінгу активностей відновлення, як на рівні користувацьких інтерфейсів, так і на рівні даних.

112 Канада допоможе впровадити світові стандарти стратегічного планування в українському Уряді // Урядовий портал, 22.12.2017 <https://www.kmu.gov.ua/news/kanada-dopomozhe-vprovaditi-svitovi-standarti-strategichnogo-planuvannya-v-ukrayinskomu-uryadi>

113 <https://prozorro.gov.ua/about>

114 Постанова КМУ від 28 лютого 2022 р. № 169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

115 Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management: An Assessment Tool. Washington, DC: World Bank, 1.02.2022: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

116 Постанова КМУ від 28 лютого 2022 р. № 169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

2.3.3 Маніпуляції при оголошенні закупівель

Навіть за умови формальної конкурентності процедур закупівель, кваліфікаційні критерії можна сформулювати таким чином, щоб перевагу отримав конкретний постачальник. Така практика подекуди існувала в Україні до війни, і є ризики її продовження.

Рекомендації:

- Крім традиційних методів, таких як сильний громадський контроль і правоохоронна система, важливо зменшити можливості для використання «заточок» (формулювання закупівельних запитів під конкретного постачальника). Серед них – використання типових проєктів у будівництві, відновлення роботи е-каталогів¹¹⁷.
- Можливе використання електронної тендерної документації, що дозволяє ефективніше моніторити умови закупівель та заважає встановлювати нестандартні критерії.

2.3.4 Обмежений доступ до ринку та закупівлі за кордоном

Обмеження конкуренції в закупівлі може відбуватися за формальними критеріями, такими як наявність ліцензії на діяльність протягом певного часу або перебування учасників у «білому списку» компаній. Такі практики можуть бути цілком добросовісними й актуальними для післявоєнного відновлення, але також можуть обслуговувати корупційні інтереси учасників. Наприклад, дефіцит інженерів-консультантів був спричинений ускладненим дозвільним процесом ліцензування цієї діяльності¹¹⁸, а видача будівельних ліцензій взагалі не проводилася з 2020 року¹¹⁹.

Окремим випадком є проведення донорами закупівель у своїх країнах, що суттєво обмежує можливість українських компаній брати у них участь.

Також може мати місце, навпаки, визнання Україною лише місцевого досвіду і недопуск іноземних компаній.

Рекомендації:

- Важливо знайти баланс між обмеженням доступу до закупівель некваліфікованих і неспроможних виконавців та конкурентністю. У разі формування «білих списків» мають бути розроблені чіткі, виконувані критерії потрапляння в такий список, що будуть перевірятися автоматично (за можливості). Використання реєстрів кваліфікованих учасників¹²⁰ може допомогти прибрати зловживання, зокрема у комбінації із заборонаю на додаткові вимоги, що не передбачені реєстром¹²¹.
- Практика проведення донорами закупівель самостійно цілком нормальна, проте важливо забезпечити реальну можливість участі українських компаній у таких закупівлях. Для цього можна передбачити в українському законодавстві особливі (синхронізовані із законодавством країн-донорів) процедури для донорських закупівель, щоб мотивувати донорів проводити закупівлі в Україні. Також можна спробувати інтегрувати українські майданчики проведення закупівель з майданчиками донорських країн і організацій для сповіщення українських компаній про проведення закупівель.
- Необхідно забезпечити можливість іноземних компаній брати участь у закупівлях в Україні шляхом чіткого визначення механізму визнання відповідності їх кваліфікаційним критеріям (зокрема, аналогічності досвіду).
- В окремих галузях можна запровадити вимоги щодо частки локалізації для підтримки української економіки.
- Поточні системи ліцензування видів діяльності мають бути протестовані на предмет необґрунтованого обмеження конкуренції через невидачу ліцензій/сертифікатів тощо. Фокус має бути на сферах, що є ключовими у відновленні, таких як будівництво.

117 ДП «Прозорро» спільно з ДУ «Професійні закупівлі» та електронними майданчиками розробили платформу Prozorro+ для проведення закупівель під час війни.

118 На дорожньому ринку України виник дефіцит інженерів-консультантів // Mintrans, 31.12.2021: <https://mintrans.news/dorogi-na-dorozhnomu-rinku-ukraini-vinik-defitsit-inzheneriv-konsultantiv>

119 Постанова КМУ від 13 березня 2020 р. № 219 «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2020-%D0%BF#n265>

120 <https://www.facebook.com/CEPKSE/posts/1432060783907954>

121 Такі реєстри можуть збільшити корупційні ризики через штучне обмеження допуску в реєстр, але за належної реалізації зроблять конкуренцію більш прозорою і ускладнять зловживання кваліфікаційними критеріями.

2.4 Виконання

2.4.1 Затримка реалізації

Планування та реалізація проєктів відбувається в умовах невизначеності, що породжується зміною внутрішнього та зовнішнього середовища. Отже, затримка реалізації будь-якого процесу відновлення є можливою. Основними причинами затримки є:

- неповнота інформації щодо потреб;
- повільний процес закупівель;
- повільний процес відбору бенефіціарів;
- несвоєчасне використання коштів;
- недостатня кількість необхідного персоналу та експертів.

Великі часові проміжки між схваленням і початком реалізації проєктів допомоги можуть призвести до втрати їхньої актуальності, оскільки їх прогнозування може відбуватися за одних економічних умов, а фактична реалізація може бути вже у зовсім інших. Таким чином, ефективність від впровадження конкретних проєктів буде лише у певний проміжок часу у разі виконання конкретних завдань за відповідний бюджет. Також, у разі затримок реалізації проєктів та їхнього продовження та відповідно коригування вартості бюджету, є ризику, що це буде відбуватися з метою завищення бюджету проєкта.

Рекомендації:

- Якісний аналіз потреб у фінансуванні.
- Пришвидшення процесу закупівель (скорочення строків, використання реєстрів кваліфікованих учасників тощо).
- Обмеження кількості партнерів та залучення лише тих, які можуть робити значний внесок у проєкт та мати вплив на його результати (досвід Філіппін¹²²).
- Збільшення значення нецінових критеріїв під час закупівель.
- Встановлення термінів реалізації кожного проєкту з урахуванням реального часу тривалості заходів.
- Передбачення резервного часу між етапами проєкту.

2.4.2 Шахрайство під час виконання проєктів, підробка звітів

В антикризовому управлінні існує ризик відволікання уваги та зміщення фокусу від принципів відновлення, що може призвести до можливостей незаконного привласнення. Безпрецедентне середовище, створене воєнними діями, може надати нові можливості для шахрайства, яке залишається невиявленим протягом тривалого періоду.

Для того, щоб управлінський персонал та/або працівники вчинили шахрайський вчинок, має бути якийсь спонукання до дії – мотив або тиск.

Збої у внутрішньому контролі або пристосуванні заходів контролю до інших умов роботи надають більше можливостей для шахрайської фінансової звітності, підробки звітів чи привласнення коштів та активів.

122 Disaster Rehabilitation And Recovery Planning Guide // National Economic and Development Authority, 2020: https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planing_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

Рекомендації:

- Проведення регулярних аудитів.
- Проведення вибіркового перевірок.
- Запровадження дієвих санкцій¹²³.

2.4.3 Надання неякісних товарів / робіт / послуг

В умовах післявоєнної відбудови одним із типових корупційних ризиків є використання послаблених стандартів закупівель та надання неякісних товарів і послуг¹²⁴. Є ризик того, що, під час зростання попиту на певні види товарів, виробники таких товарів не будуть дотримуватися повного технологічного процесу через:

- брак часу (термін поставки за контрактом добігає кінця),
- заміну дефіцитних складових більш дешевим аналогом,
- відсутність кваліфікованого персоналу.

Проблема неякісного товару або послуг присутня і в мирний час. Використання неякісних матеріалів також може передбачати хабарі інспекційним органам для прийняття виконаних робіт, що може призвести до небезпечних наслідків для бенефіціарів, наприклад, у разі якщо конструкції у подальшому руйнуються¹²⁵.

Рекомендації:

- Недопустимість послаблення вимог до стандартів якості.
- Проведення технічних і соціальних аудитів за результатами проектів.
- Безпосереднє впровадження проектів донорами, якщо будуть виявлені порушення у процесі виконання робіт або закупівлі товарів та послуг.

2.5 Комунікації

2.5.1 Недовіра населення до процесів відновлення

Варто зауважити, що довіра до дій Уряду є короткочасною. Населення розчаровується і втрачає довіру до процесу відновлення протягом трьох-шести років після настання миру¹²⁶. Після переживання стресових ситуацій люди хочуть якнайшвидше повернути собі той рівень життя, який був для них звичним, не сприймаючи нововведень. Не всі верстви населення ще на початку процесу відновлення будуть погоджуватися із заходами з відновлення та термінами їх проведення. Високий рівень корупції в країні, низький рівень судової та виконавчої гілок влади, обмежений доступ до інформації щодо проведення заходів та їх фінансування лише підвищують рівень недовіри населення.

Моніторинг і перевірки, які проводяться простими громадянами, мають потенціал створити або відновити довіру до процесу відновлення та побороти локальну корупцію¹²⁷.

¹²³ Галтунг, Фредрік, і Мартін Тісне «Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням»: <http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

¹²⁴ Fenner, Gretta and Mirella Mahlstein "Curbing the risks of and opportunities for corruption in natural disaster situations" // "International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations" ed. by Erica Harper: International Development Law Organization 2009: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption_in_natural_disaster_situations.pdf

¹²⁵ Fenner, Gretta and Mirella Mahlstein "Curbing the risks of and opportunities for corruption in natural disaster situations" // "International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations" ed. by Erica Harper: International Development Law Organization 2009: https://baselgovernance.org/sites/default/files/2019-01/Corruption_in_natural_disaster_situations.pdf

¹²⁶ Галтунг, Фредрік, і Мартін Тісне «Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням»: <http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf> <http://www.gsdrc.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

¹²⁷ Там само.

Рекомендації:

- Розробка комунікаційної стратегії для внутрішнього користування.
- Створення координаційних центрів з комунікацій про відновлення в усіх органах і місцевих громадах.
- Розробка механізмів звітності та їх постійного оновлення.
- Управління очікуваннями.
- Розміщення інформації про витрати у спосіб, який дозволяє легко її узагальнювати, відстежувати та розповсюджувати через інформаційні системи країни.

2.5.2 Недовіра донорів до процесів відновлення

Обмеження інформації для донорів про процес відновлення, значні корупційні скандали під час відбудови України, неефективна комунікація – все це створює передумови недовіри донорів до процесів відновлення. Негативними наслідками цього може стати значне зменшення фінансування, взагалі припинення фінансування відповідних заходів донорами. Більшість донорів воліють відкликати свою підтримку, якщо буде виявлено шахрайство¹²⁸. У разі постійності таких процесів інтерес до фінансування України взагалі може бути втрачено.

Проблему недовіри з боку донорів можливо нейтралізувати, зокрема, шляхом залучення представників донора до проєктної діяльності, проведення засідань/обговорень/круглих столів для висловлення своїх рекомендацій, пропозицій, а також неформального спілкування з виконавцями. Налагодженням комунікації із донорами також може бути регулярне звітування щодо останніх подій та надсилання звітів щодо виконаної роботи.

Рекомендації:

- Розробка комунікаційної стратегії для зовнішнього користування.
- Повна прозорість.

РОЗДІЛ III. ПРОЗОРА ТА ПІДЗВІТНА СИСТЕМА КООРДИНАЦІЇ І НАГЛЯДУ ЗА ВІДНОВЛЕННЯМ

Наведені в цьому розділі пропозиції враховують, що наразі більшість інструментів та інституцій, задіяних у координації і нагляді за відновленням, сформовані чи перебувають на етапі формування. Зокрема є:

- державні інститути, що можуть реалізовувати функції з відновлення;
- інструменти електронного урядування і цифрові рішення (Prozorro, Open Budget, Spending, IFI's Projects, e-Road, Дія, платформа E-DEM інші);
- інституції та рамка боротьби з корупцією й аудиту використання державних коштів;
- Національна рада з відновлення України та підгрупи за напрямками;
- донорські ініціативи щодо фінансування відновлення;
- формування інструментів збору інформації про завдану шкоду та оцінки їхніх розмірів;
- процес розробки плану відновлення.

На даний час важливо забезпечити *скоординоване управління* всіма складовими та етапами процесу відновлення, пов'язаними з ними ризиками, моніторинг його ефективності та дотримання законності.

При цьому наявні *обмеження* спроможності державних інституцій з точки зору ресурсів, експертних можливостей, ефективності, корупційних та непідзвітних практик, успадкованих із довоєнного періоду. Їх подолання необхідне для успішного формування і реалізації плану відновлення.

Завершення судової та антикорупційної реформ, без яких неможлива дієва протидія корупції та захист інвестицій, є одними з *ключових викликів* для досягнення цілей відновлення.

Відновлення надає *нові можливості*, що мають відобразитися в його завданнях, зокрема:

- реалізувати широкий порядок денний реформ, гармонізованих із політиками і стандартами ЄС;
- відбудувати промисловість та інфраструктуру за найновішими стандартами, зокрема європейського зеленого та цифрового порядку денного;
- сформувати новий стандарт ефективного та прозорого урядування;
- сформувати культуру прозорості держави, нетерпимості до неефективності та корупції її інституцій, громадської участі та соціальної відповідальності.

Для досягнення цілей і завдань відновлення важливе формування прозорої та підзвітної системи координації і нагляду за процесом відновлення, яка має забезпечити, зокрема:

- ефективне залучення та використання ресурсів для відновлення;
- справедливий розподіл ресурсів;

- оперативність, раціональність, ефективність ухвалення управлінських рішень;
- мінімізацію корупційних ризиків.

Нижче наведені рекомендації щодо формування такої системи, її ключових складових, завдань та заходів щодо кожної зі складових, а також вдосконалення і адаптації задіяних у ній інструментів до завдань повоєнного відновлення.

I. Загальна координація, прозорість і підзвітність процесу відновлення

I.1 Координаційні інституції

Процес організації та координації повоєнного відновлення започаткований Президентом України¹²⁹.

I. Координаційна роль створеної ним Національної ради з відновлення України від наслідків війни (далі – Рада) стосується підготовки *стратегічного бачення* цілей, завдань, плану відновлення, реформ.

Участь у складі Ради представників виконавчої, законодавчої гілок влади, РНБО, НБУ, ОП дозволяє формувати узгоджений підхід державних інституцій щодо відновлення.

Також бачення координації Єврокомісією¹³⁰ містить міжнародну координаційну платформу:

- це стратегічний орган управління, що об'єднує міжнародних партнерів і донорів;
- очолюється Комісією ЄС і Урядом України, спостерігачі – парламенти України та ЄС;
- платформа схвалює стратегічний план відбудови високого рівня, гарантує відповідність підтримки плану;
- визначає пріоритетні напрями фінансування, проекти, координує джерела фінансування, їх призначення.

Наразі є завдання щодо прозорого механізму консультацій та узгодження напрацювань Ради з міжнародними партнерами.

Рамка формування стратегічного бачення відновлення та узгодження його з міжнародними партнерами, донорами повинна враховувати:

- конституційні положення щодо суверенітету і реалізації його носієм (українським народом) влади через визначені Конституцією органи¹³¹;
- національні стратегічні інтереси і цілі, уникнення нерівномірного розвитку чи небажаного контролю донорів над розвитком країни;
- участь усіх ключових стейкхолдерів, міжнародних партнерів, донорів у процесі визначення цілей, напрямів фінансування, контролю за використанням коштів і прогресом відновлення.

У процесі розробки плану задіяні 23 робочі групи при Раді, а підготовку пропозицій, інформації для виконання їх завдань Уряд поклав на Офіс реформ¹³² (консультативно-дорадчий орган при КМУ).

Слід враховувати ризики, пов'язані з розмитими рамками відповідальності дорадчих, колегіальних органів. *Важливо поєднувати залучення експертів і громадськості з належним вкладом і відповідальністю органів влади (на які покладені завдання з формування і подальшої реалізації державної політики у сферах відновлення) та Уряду (який спрямовує і координує їхню роботу¹³³).*

• Залучення до робочих груп широкого кола учасників сприяє запобіганню ризикам випадання з фокусу проблем сектору, інтересів різних груп стейкхолдерів, при цьому, на думку низки учасників процесу, негативно відображається на його ефективності.

¹²⁹] Указ Президента України № 266/2022 від 21.04.2022 «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>

¹³⁰ Brussels, 18.5.2022 COM(2022) 233 final. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Ukraine Relief And Reconstruction: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

¹³¹ Ст. 1, 5, 6 Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4174>

¹³² Постанова КМУ від 03.05.2022 № 528 «Про внесення змін до пункту 3 Положення про Офіс реформ»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2022-%D0%BF#Text>

¹³³ Стаття 116 Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4174>

Розробка попередніх проєктів відновлення та реформ потребує глибокого знання сфери, міжнародного досвіду, права ЄС. Її доцільно спочатку проводити у форматі невеликих груп з числа провідних експертів у відповідній сфері, з урахуванням пропозицій учасників широких робочих груп, органів влади та подальшим обговоренням і доопрацюванням у рамках широких груп.

Терміновість поставлених задач не повинна стати перешкодою для якісного результату. За необхідності, доцільно розглянути можливість певного продовження строку розробки стратегічного плану відновлення.

- Також необхідно організаційно та в часовій послідовності виокремити роботу Ради над стратегію повоєнного соціально-економічного розвитку України та заходами плану відновлення.

Вироблення чітких національних стратегій розвитку країни є кращою міжнародною практикою, закріпленою в Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги¹³⁴ (підписана Україною).

Це також важливо для уникнення ризику закладення в основу плану відновлення розроблених до війни і не актуалізованих реформ та ініціатив.

- Інформування про діяльність та рішення Ради передбачене на вебсайті Офіційного інтернет-представництва Президента України. Для зручності пошуку такої інформації та прозорості доцільно зробити окрему рубрику (сторінку) Ради в структурі вказаного вебсайту, забезпечити періодичне її наповнення інформацією про прогрес у роботі та публічні консультації щодо її напрацювань.

2. Координації потребує також виконання плану відновлення, його моніторинг, оцінка результатів. Виходячи з конституційного розподілу повноважень, це завдання є сферою відповідальності Уряду¹³⁵.

- Зважаючи на всеохопність і тривалість процесу відновлення, потрібна урядова виконавча структура з апаратом, що діятиме на постійній основі. Вона може бути новостворена чи на основі одного з міністерств, відомств, яке має кращу управлінську спроможність та успішний досвід з управління проєктами і пов'язаними з ними корупційними ризиками.

Перевагами новоствореної структури є відсутність ризиків щодо успадкованих неефективних, непрозорих чи корупційних практик. Підхід із розширення повноважень чинного відомства дозволить якнайшвидше запустити роботу, що важливо в умовах війни та обумовлених нею складностей щодо організації та її укомплектування фаховим персоналом.

- Також необхідна координаційна структура, майданчик для узгодження дій урядових структур та органів місцевого самоврядування, зокрема на етапі розробки галузевих та регіональних планів заходів з відновлення.

1.2 Стратегія розвитку, планування і пріоритезація відновлення

- Підхід, що передбачає розробку національної стратегії повоєнного розвитку (охоплює всі соціальні, економічні сектори) та на її основі плану відновлення, дозволяє мінімізувати ризики:
 - закладення в основу плану відновлення старої моделі економіки та суспільного життя;
 - лобіювання цілей, ініціатив для посилення політичної влади, в корупційних цілях, чи інтересах донорів;
 - зміни або згортання певних програм відновлення чи реформ у разі змін у владі чи їх гальмування через неузгоджене бачення, підходи, колізії в законах;
 - не перетворення успішних короткострокових відповідей в успішні довгострокові стратегії розвитку.

Визначення верхньорівневих засад політики розвитку є конституційним завданням парламенту¹³⁶.

¹³⁴ Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text
¹³⁵ Ст. 6, 116 Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4174>
¹³⁶ Ст. 85 Конституції України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4174>

Стратегія розвитку має розроблятися з залученням представників експертного середовища, держави, науки, бізнесу, місцевого самоврядування, інших стейкхолдерів і з урахуванням наведених у розділі I.1 рекомендацій щодо діяльності робочих груп.

- План відновлення повинен містити вимірні індикатори досягнення цілей за кожним із завдань та виконавців. Це зменшує ризики неефективності планування, неякісних результатів та уникнення відповідальності виконавців за недосягнення запланованих цілей.

Досягнення цілей відновлення потребує ретельного формування оперативних завдань, шляхів їх виконання і розробки галузевих та регіональних заходів із виконання плану відновлення.

Планування виконання стратегії розвитку є сферою відповідальності Уряду¹³⁷.

- При цьому доцільно застосовувати підхід знизу вгору для врахування потреб секторальних та місцевих громад, зміцнення довіри до дій Уряду з відновлення.
- Прозорість й інклюзивність є відповіддю на більшість викликів процесу планування: врахування усіх сфер і потреб відновлення, національних інтересів (локалізації, розвитку переробної промисловості тощо), релевантності цілей, пріоритетів потреб і доступних ресурсів та інших.

Важливі доступність, вичерпність та своєчасність інформування про процес і зміст планування, широкі публічні консультації, зокрема через онлайн-інструменти та зворотній зв'язок за їх результатами.

- Також важливо управляти на етапі планування корупційними та іншими ризиками, пов'язаними з достовірністю даних про факти та ступінь руйнувань, розміри шкоди (рекомендації в розділі I.4).
- Плани і заходи з відновлення повинні бути скоординовані між собою та з іншим загальнодержавним і місцевими планами, наприклад, щодо:
 - приватизацій (у частині відновлення державних об'єктів);
 - регіонального відновлення та розвитку органів місцевого самоврядування;
 - оптимізації закладів охорони здоров'я, освіти, іншої соціальної інфраструктури;
 - цифрового та зеленого переходу.

Це дозволить уникнути ризиків витрачання ресурсів на об'єкти, які не потрібно відновлювати, дублювання завдань, втрати можливості «побудувати краще» (що має серед іншого містити стійкість і безпечність на випадок воєн, катастроф).

- Прозорість та підзвітність можуть допомогти розробникам в уникненні ризиків під час пріоритезації реформ і проєктів (одне з найбільш складних завдань планування). При цьому важлива законодавча регламентація алгоритму визначення пріоритетності.

- Ризик, якого важко уникнути, – невизначеність щодо строків закінчення війни, обсягів руйнувань, підконтрольності усіх територій, свободи мореплавства. Це потребуватиме оперативного коригування заходів із відновлення та функціональності механізмів розробки планів до закінчення війни.

- Якісна антикорупційна експертиза плану відновлення та заходів з його виконання є важливим інструментом для ефективного досягнення цілей відновлення.

I.3 Електронна система управління відбудовою

Щоб зробити зусилля Уряду і донорів ефективнішими і прозорішими, необхідне цифрове рішення, яке стане єдиним простором для збору інформації, планування, координації, управління, нагляду, інклюзивності та комунікацій щодо відбудови країни.

Таке цифрове рішення повинно:

- містити інформаційно-аналітичну систему для роботи органів влади, інших осіб, задіяних у процесі відновлення;
- містити вебресурс для доступу до інформації, публічних консультацій, відповідних адмінпослуг;
- бути інтероперабельним та інтегрованим з іншими державним електронними ресурсами;
- об'єднувати, містити посилання на розрізнені вебресурси, задіяні в процесі відновлення.

Його функції мають охоплювати всі складові та етапи процесу відновлення, зокрема:

- фіксація пошкоджень та руйнувань;
- аналітика для ухвалення рішень, зокрема щодо конкретних об'єктів та пріоритезації проєктів;
- інформування щодо потреб у відновленні;
- координація донорської допомоги;
- координація участі ключових стейкхолдерів у процесі відновлення;
- підтримка розробки та погодження зацікавленими сторонами проєктів та заходів із відновлення;
- інформування про державну допомогу постраждалим фізичним і юридичним особам, способи її отримання та онлайн-доступ до пов'язаних із цим адмінпослуг;
- формування єдиної бази проєктів;
- підтримка управління фінансуванням відновлення;
- прозорість, підзвітність, контрольованість надходження та використання коштів на відновлення;
- онлайн-моніторинг прогресу всіх активностей, пов'язаних із відновленням;
- звітування та доступ до даних і звітності;
- канал комунікацій для публічних консультацій щодо відновлення;
- прямий канал повідомлень щодо можливих зловживань
- онлайн-нагляд та аудит;
- доступ до публічної інформації у формі відкритих даних.

При цьому важливо врахувати технічні ризики (зокрема недостатність цифрової інфраструктури, проблеми з інтероперабельністю) та ризики кібер-безпеки.

1.4 Збір, аналіз інформації про руйнування, оцінка збитків

Наявність якісних даних про руйнування – основа для прозорого визначення потреб, планування, формування бюджету, координації донорської допомоги, інших рішень у процесі відновлення.

Управління корупційними, іншими ризиками на етапі збору й оцінки інформації є запорукою ефективного та цільового використання коштів, досягнення цілей із відбудови зруйнованої інфраструктури.

Основні ризики на цьому етапі пов'язані з:

- достовірністю документування факту і ступеню руйнувань об'єктів;
- завищенням або заниженням оцінок руйнувань внаслідок:
 - корупційних чи інших інтересів окремих стейкхолдерів, як кінцевих бенефіціарів, так і представників влади,
 - низької кваліфікації залучених спеціалістів,
 - вибору невідповідної методології.

Відповіді на ці ризики містять:

механізми підтвердження, перевірки поданої інформації про руйнування до оцінки збитків, зокрема:

- використання сучасних технологій для підтвердження факту, масштабів руйнувань і екозагроз (дані супутникових знімків, камер відеоспостереження, штучний інтелект, автоматизовані комплекси, тощо);
- залучення фахових експертів до здійснення оцінки (наприклад, визначення мінімального рівня вимог до кваліфікації, досвіду, проведення навчань, розробка методичних рекомендацій тощо);
- використання міжнародно визнаних методологій оцінки руйнувань, актуальних для війн та катастроф;
- застосування адміністративної та кримінальної відповідальності, зокрема за навмисне використання завищених даних, що є підставою для фінансування;
- аудит збитків. Урядом створена комісія з проведення аудиту збитків, завданих Україні збройною агресією РФ. Комісія повинна розробити методологію аудиту збитків та шкоди, підготувати нормативно-правові акти для їх комплексної оцінки¹³⁸.
- Наразі існує декілька точок збору інформації про пошкодження: Портал «Дія» (об'єктам нерухомості громадян), проєкт «Росія заплатить» (фокусується на витратах інфраструктури), застосунок «ЕкоЗагроза», WarCrimes.gov.ua (зібрання належних доказів воєнних злочинів), «Київ Цифровий».

Розпочатий процес їх інтеграції (наприклад, «Росія заплатить» з «Дія» та «Київ Цифровий»¹³⁹).

Оскільки вказані бази даних є основою для подальшого планування і бюджетного фінансування, необхідно визначити для них усіх законодавчу рамку роботи, зокрема, проєкту «Росія заплатить» (спільний проєкт KSE Institute та органів влади).

Для уникнення ризиків помилок, зокрема через дублювання, різні методики, несанкціоноване втручання в роботу електронних систем, доцільно:

- уніфікувати, стандартизувати підходи до збору та перевірки певної розрізненої інформації різними базами даних;
- забезпечити їхню інтероперабельність, стандарти процесів, що дозволять агрегувати інформацію, обробляти її в одній інформаційно-аналітичній системі;
- гарантувати кібер-безпеку вказаних цифрових ресурсів.
- Порядок визначення шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії РФ¹⁴⁰ встановлює 6-місячний термін затвердження методик оцінки за 18 напрямками для визначення шкоди.

¹³⁸ Ірина Верещук спільно із міністрами Мінрегіону і Мінінфраструктури очолила комісію з проведення аудиту заповіданих рф збитків // Урядовий портал, 27.05.2022: <https://www.kmu.gov.ua/news/irina-vereshchuk-splino-iz-ministrami-minregionu-i-mininfrastrukturi-ocholit-komisiyu-z-provedennya-auditu-zapodiyanih-rf-zbitkiv>

¹³⁹ Втрати бізнесу від війни становлять близько 10 млрд доларів, – аналіз KSE Institute // LB.ua, 6.05.2022: https://lb.ua/economics/2022/05/06/515939_vtrati_biznesu_vid_viyni_stanovlyat.html

¹⁴⁰ Постанова КМУ від 20.03.2022 р. № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>

Оперативність здійснення оцінки відображається на строках відновлення власниками житлових та інших об'єктів, повернення до роботи бізнесу. Відновлення до оцінки несе для них ризик зменшення розміру компенсації/відшкодування або її відсутності.

Доцільно, за можливості, прискорити розробку вказаних методик та завершення формування¹⁴¹ законодавчої рамки для документування й оцінки шкоди, визначення розміру відшкодування чи компенсації.

• Для системного регламентування процесу оцінки та компенсації завданої війною шкоди необхідно якнайшвидше доопрацювати й ухвалити в цілому законопроект №7198¹⁴² (про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ). При цьому важливо усунути корупційні ризики, зокрема, виявлені стейкхолдерами¹⁴³.

1.5 Моніторинг виконання, звітність, оцінка ефективності заходів з відновлення

Досягнення цілей плану відновлення потребує постійного спостереження за процесом виконання проєктів, заходів із відновлення, реформ¹⁴⁴.

Підписавши Паризьку декларацію щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги¹⁴⁵, Україна має враховувати її положення щодо визначення критеріїв, стандартів, підзвітності та посилення рамок оцінки виконання відповідно до визнаних світових успішних практик.

• Важливо створити механізм моніторингу всіх заходів, проєктів вже на початку процесу відновлення. Це необхідно для своєчасного вироблення обґрунтованих управлінських рішень, наприклад, щодо коригування завдань, строків, заміни виконавців, впровадження нових заходів.

За основу може бути взятий підхід Results Based Management (RBM) – міжнародна методологія управління реалізацією стратегічних цілей (що попередньо використовувалася в Україні).

Моніторинг дозволяє управляти ризиками, пов'язаними, зокрема, з:

- » плануванням в умовах невизначеності через війну;
- » ігноруванням виконавцями стратегій, планів, цілей та законодавчої рамки способів їх досягнення;
- » неповнотою і достовірністю інформації щодо потреб та ресурсів;
- » затримками реалізації (через несвоєчасне чи недостатнє фінансування, неефективність виконавців, недоліки законодавства тощо);
- » неузгодженістю розрізнених компонентів управління відновленням, проєктів, програм;
- » слабкою спроможністю державних органів до ефективного управління проєктами відновлення.

» В Україні є механізми моніторингу щодо різних складових, які можуть бути адаптовані до потреб повоєнного відновлення, наприклад, щодо: міжнародної технічної допомоги¹⁴⁶; програм секторальної бюджетної підтримки ЄС¹⁴⁷; проєктів економічного і соціального розвитку за підтримки міжнародних фінансових організацій¹⁴⁸; державних інвестиційних проєктів¹⁴⁹.

141 Постанова КМУ від 26.03.2022 р. № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

142 Проект Закону України №7198 від 24.03.2022 «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7198&skf=10

143 Наприклад, виявлені Архітектурною Палатою Спілки архітекторів (За що критикують законопроект про відшкодування житла після війни! // Хмарочос, 11.04.2022: <https://hmarochos.kiev.ua/2022/04/11/za-shho-krytykuyut-zakonoprojekt-pro-vidshkoduvannya-zhytla-pislya-vijny/>

144 Міжнародний досвід щодо моніторингу відновлення після катастроф описаний у розділі «Етапи моніторингу, оцінки та комунікацій» Дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітності відбудови». Травень 2022.

145 Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text

146 Постанова КМУ від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>

147 Постанова КМУ від 15 вересня 2010 р. № 841 «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2010-%D0%BF#Text>

148 Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. № 70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними організаціями»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF#n6>

149 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі 25.10.2016 № 1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16#Text>

Для цілісного моніторингу та оцінки досягнення усіх завдань відновлення потрібна також можливість інтегрувації даних із різних систем моніторингу щодо проєктів, програм, заходів відновлення.

- Законодавча рамка механізму моніторингу повинна, зокрема, охоплювати:
 - » встановлення ключових критеріїв, стандартів виконання для відстеження ефективності та оцінки;
 - » консолідацію, аналіз звітності щодо заходів відновлення (її форму, методологію);
 - » перевірку, за необхідності, звітності, зокрема онлайн, оцінку на місцях;
 - » створення, регулярне оновлення бази даних щодо проєктів, заходів, які контролюються;
 - » координацію залучених відомств, виконавців щодо виявлення проблем у реалізації і реагування;
 - » підготовку періодичних узагальнених звітів про стан виконання завдань з відновлення та подання їх на розгляд органам координації і контролю за процесом відновлення;
 - » механізми реагування на виявлені відхилення від планів і цілей;
 - » електронну інформаційно-аналітичну систему збору звітності та підтримки процесу моніторингу;
 - » визначення організаційної структури, відповідальної за здійснення узагальненого моніторингу;
 - » оцінку виконання щодо окремих проєктів, секторів та плану відновлення загалом;
 - » оприлюднення результатів моніторингу та оцінки, зокрема у форматі відкритих даних.
- Відкритість публічної інформації системи моніторингу відновлення дозволяє залучення громадськості, експертів до незалежної оцінки, створення з використанням відкритих даних онлайн-інструментів прозорості та оцінки відновлення.

Використання онлайн-інструментів зворотного зв'язку з кінцевими бенефіціарами, підрядниками, громадами та консультації з стейкхолдерами можуть бути важливим джерелом інформації для моніторингу й оцінки.

Такі механізми інклюзивності сприятимуть викоріненню корупції, неефективності та довірі суспільства до процесу відновлення.

- Це також може допомогти у роботі з ризиками фальсифікації звітності та оцінки результатів (зокрема з метою приховування доказів корупції). Для уникнення фальсифікації доцільно супроводжували звітність цифровими зображеннями (фото) конкретних об'єктів.

- Для дієвості інструменту оцінювання необхідно визначити наслідки та відповідальність, зокрема, керівників, координаторів, виконавців проєктів, заходів у разі недосягнення ключових цільових показників.

Результати оцінки можуть бути підставою для покращення подальших кроків з відновлення.

1.6 Комунікаційна стратегія, прозорість, інклюзивність

Прозорість, публічні консультації є інструментом для зміцнення довіри, досягнення консенсусу щодо планів відновлення серед ключових зацікавлених сторін.

Підвищення рівня підзвітності країн-донорів і країн-партнерів перед своїми громадянами і парламентами для розробки політичних стратегій та забезпечення їх виконання є одним з ключових принципів Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги¹⁵⁰.

- Комунікаційна стратегія¹⁵¹, яка має бути ухвалена на початковому етапі, дозволяє:
 - » полегшити досягнення цілей відновлення, надаючи платформу для обміну інформацією, зворотного зв'язку та участі у вирішенні проблем;
 - » керувати очікуваннями людей, надаючи проактивні повідомлення для вирішення або роз'яснення проблем відновлення (можливі затримки в реалізації програм і проєктів, питання щодо процесу відбору бенефіціарів тощо);
 - » полегшити залучення донорської допомоги (важливо уникати незбалансованого висвітлення потреб, що може призвести до акцентування уваги на відновленні одних об'єктів на шкоду іншим);
 - » формувати культуру прозорості держави, нетерпимості до неефективності і корупції, соціальної відповідальності.

Вона має забезпечити системну роботу комунікацій, охоплювати основні майданчики та засоби комунікації, їхні цілі, передбачати механізм моніторингу реалізації стратегії.

- Державним та місцевим органам влади доцільно призначити координаційні центри комунікаційної діяльності з відновлення для забезпечення простого та відкритого доступу до потоку актуальної, достовірної інформації. Також доцільне виокремлення окремих рубрик на офіційних вебсайтах для висвітлення та комунікацій з питань відновлення.
- Розповсюдження органами влади звітів з огляду на нагальні проблеми відновлення, нові тенденції є корисним для того, щоб стейкхолдери мали однакові орієнтири.

Щодо проблеми прозорості використання коштів – важливе висвітлення звітів про стан фінансування проєктів, зокрема щодо: джерел фінансування, використання державних коштів, донорських коштів, що заплановані чи фактично передані Уряду.

Доступ до інформації є основою наступних кроків із залучення громадян до ухвалення рішень щодо відновлення.

- Для реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами¹⁵² важливе своєчасне оприлюднення проєктів законодавчих актів, інших державних рішень щодо відновлення, проведення широких публічних консультацій.

Консультації актуальні на всіх етапах процесу прийняття рішень щодо відновлення, особливо формування стратегії та планування відновлення, моніторингу їхнього виконання та коригування планів.

Важливо застосовувати підхід Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі ухвалення рішень Ради Європи¹⁵³ щодо ключових обов'язків органів державної влади із забезпечення:

- слухання, врахування та реагування на внесок громадянського суспільства;
- зворотного зв'язку щодо процесу консультацій, їхнього результату (підвищує мотивацію до участі).

Необхідно прискорити доопрацювання та ухвалення в цілому законопроєкту 4254 про публічні консультації¹⁵⁴, який, зокрема, передбачає, електронні консультації, єдину онлайн-платформу публічних консультацій.

- Важливими є інструменти діалогу та партнерства зі стейкхолдерами і громадянським суспільством, зокрема:

¹⁵¹ Міжнародний досвід щодо комунікаційної стратегії відновлення після катастроф описаний в підрозділі «Етапи моніторингу, оцінки та комунікацій» Дослідження Офісу ефективного регулювання BRDO «Аналіз міжнародного досвіду та найкращих практик щодо прозорості та підзвітної відбудови». Травень 2022.

¹⁵² Ст. 38 Конституції України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁵³ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process // Council of Europe: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

¹⁵⁴ Проєкт Закону України 4254 від 23.10.2020 «Про публічні консультації»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

- публічні слухання за участі зацікавлених сторін з метою виявлення та аналізу чутливих сторін та інтересів різних груп щодо процесу відновлення;
- робочі, експертні групи для консультацій щодо ключових рішень з відновлення;
- спільне ухвалення рішень (форуми, конференції для досягнення консенсусу тощо).
- Цифрові рішення надають широкі можливості для прозорості, підзвітності та інклюзивності.

У цілях відновлення можуть бути використані наявні інструменти електронної демократії, зокрема: платформа E-DEM¹⁵⁵ (єдина платформа місцевої демократії), Єдиний державний вебпортал відкритих даних¹⁵⁶ (важливо відновити його роботу в обсягах, допустимих в умовах війни) та інші.

Важливо створити єдину електронну платформу для комунікацій, консультацій, доступу до публічної інформації та відкритих даних щодо відновлення.

- Також необхідно затвердити набори відкритих даних з питань відновлення і забезпечити їх оприлюднення (з урахуванням умов воєнного часу). Це потребує ухвалення змін до постанови КМУ від 21.10.2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»¹⁵⁷.

2. Координація, прозорість залучення і використання зовнішніх ресурсів

Під час формування механізмів координації, прозорості, підзвітності залучення допомоги слід враховувати принципи Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги¹⁵⁸, які містять:

- узгодження зовнішньої допомоги з пріоритетами, системами та процедурами країни-партнера, реформування і спрощення для цього стратегій і процедур країн-донорів;
- уникнення дублювання заходів і забезпечення більш раціональної донорської діяльності для максимального підвищення її економічної ефективності.

Україні слід очолювати процес консолідації зусиль міжнародних донорів та забезпечити контроль над процесом відновлення (крок в цьому напрямку – глобальна платформа для збору коштів United24¹⁵⁹). Є ризики втрати Урядом ініціативи в залученні та координації ресурсів для відновлення, менеджерського контролю над розподілом допомоги та переходу провідної ролі до міжнародних ініціатив, наприклад:

- ЄС пропонує єдиний стратегічний орган управління для всіх дій з відбудови України, що очолюється спільно Єврокомісією та Урядом України та схвалюватиме стратегічний план реконструкції високого рівня, гарантуватиме відповідність підтримки плану, визначатиме пріоритетні напрямки фінансування та конкретні проекти, координуватиме джерела фінансування, їх призначення¹⁶⁰;
- ООН створює міжнародний фонд у справі відбудови України¹⁶¹.

2.1 Допомога донорів кінцевим бенефіціарам, регіонам

Координація особливо важлива, коли донори самостійно керують власною допомогою з відновлення шляхом безпосереднього впровадження заходів, проектів відновлення

155 <https://e-dem.ua/>

156 <https://dir.gov.ua/projects/opacity>

157 Постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

158 Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text

159 <https://u24.gov.ua/>

160 Brussels, 18.5.2022 COM(2022) 233 final. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Ukraine Relief And Reconstruction: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ukraine-relief-reconstruction_en.pdf

161 Polska zabiega o to, aby centrum wsparcia odbudowy Ukrainy było w Warszawie. ONZ tworzy międzynarodowy fundusz // Polska Agencja Prasowa SA, 29.05.2022: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1226072,polska-zabiega-o-aby-centrum-wsparcia-odbudowy-ukrainy-bylo-w-warszawie?fbclid=IwAR0ReNnuAX52ymBJOGK0u9v6Rhg7sRXGqHBdnFM-HY-xrnFzK.GZpGVuOAGM>

Донорська допомога значно гнучкіша і швидша, ніж бюджет, проте вона потребує управління низкою ризиків, обумовлених, зокрема, розрізненістю дій донорів, недостатньою їх поінформованістю, можливими власними інтересами донорів чи осіб, залучених ними до реалізації допомоги.

Уряд повинен мати можливість збалансовувати допомогу партнерів та вимагати координації їхніх дій із національними органами управління, місцевого самоврядування для зменшення ризиків, зокрема:

- неврахування донорами національних пріоритетів та цілей відновлення;
- випадання з фокусу секторів, проблем, регіонів;
- недостатнього фінансування проєктів, затримки платежів;
- незбалансованого надання допомоги (більш ефективні й активні бенефіціари можуть отримувати не пропорційну частку допомоги; неурядовим організаціям у високопріоритетних секторах, таких як освіта, охорона здоров'я, можуть пропонувати більше фінансування, ніж вони можуть використати тощо);
- подвійного фінансування того ж проєкту двома чи більше донорами внаслідок недобросовісної поведінки управлінського персоналу проєкту;
- зловживання представниками донора чи залученими виконавцями (нецільове використання коштів, завищення витрат, підробка квитанцій, звітності тощо), що може містити корупцію;
- лобіювання донорами своїх підрядників, відмови купити товари, послуги в Україні дешевше з простішою логістикою;
- вибору донорами об'єктів, способів надання допомоги виходячи з власних інтересів (наприклад, підвищення своєї організаційної репутації), а не на основі належної оцінки потреб (непряме зловживання коштами).

Важливо уникати практики, коли кошти на виконання багатьох завдань з відновлення надаються міжнародним неурядовим організаціям, але значна частина цих коштів не розподіляється через державні канали і не витрачається всередині країн-реципієнтів. Це містить ризики неефективного витрачання, корупції та марнотратства цінних ресурсів на відбудову країн.

Слід заохочувати підхід щодо «справедливого мирного дивіденду», який передбачає використання міжнародним співтовариством місцевих товарів та послуг для здійснення своїх операцій. Це створює робочі місця, генерує важливі податкові надходження та розвиває місцевий ринок, що підтримує мир та довгострокову стабільність¹⁶².

Також важливо не ігнорувати місцеві механізми подолання ситуації, оскільки це може підірвати авторитет місцевої влади і сформувати шкідливу залежність від іноземної допомоги.

Слід враховувати, що у випадках не врахування донором цілей відновлення, права на «справедливий мирний дивіденд», зловживань з боку підрядників донора, одержувач допомоги може реалізувати своє право відмовитися від проєктів, заходів допомоги.

У випадку надання допомоги напряму управління корупційними ризиками в основному залежить від організацій-донорів. Роль держави-реципієнта більшою мірою стосується координації допомоги, прозорості щодо потреб, цілей та плану відновлення та використання залучених коштів.

Створення механізму координації (каналів, координаційних структур) з донорами важливе для прояснення ролей кожної зацікавленої сторони, інформування про цілі і потреби відновлення, збільшення ефективності відновлювальних заходів, прозорості.

• Необхідна **організаційна структура, платформа**, що об'єднує представників Уряду та усіх стратегічних, інших двосторонніх і багатосторонніх партнерів, міжнародні фінансові установи в єдиний орган.

Така структура повинна мати дорадчі та наглядові функції, зокрема щодо ефективності використання донорської допомоги та реформ, бути майданчиком для координації донорами зусиль між собою та

162 Такий підхід адвокує неурядова організація Peace Dividend Trust: <https://www.devex.com/organizations/peace-dividend-trust-pdt-41493>

Урядом України, вироблення спільних і прозорих рішень відповідно до стратегій.

Для досягнення стратегічних цілей повоєнної відбудови та реформ Україна повинна стати координаційним центром залучення міжнародних партнерів до відновлення, мати контроль над розпорядженням коштами і виконанням програм відновлення.

Важливо, щоб забезпечувався суверенітет України щодо контролю над процесом відновлення, формування цілей і плану, його реалізацією відповідно до національних інтересів України.

Слід зазначити, що механізм координації донорської допомоги має також бути інтегрований із загальними механізмами координації процесу відновлення, рекомендації до якого надані в розділі 1.1 «Координаційні інститути».

- Доцільне створення **секторальних та регіональних робочих груп** для пояснення логіки відбудови, координації участі зацікавлених донорів та налагодження співпраці з виконавцями проєктів і бенефіціарами допомоги. Такий формат дозволяє презентувати донорам плани і потреби (верифіковані органами влади), конкретні інвестиційні об'єкти (обрані органами влади), співпрацювати з урядовими та місцевими органами у вирішенні конкретних складнощів відновлення (наприклад, партнерства між містами, регіонами, яке планується широко застосовувати).

- Корисним для посилення ефективності та прозорості буде **залучення представників донорів** до робочих груп із розробки та виконання заходів, проєктів із відновлення із залученням їхньої допомоги.

- Для узгодженості секторальної та регіональної діяльності щодо більш ефективного залучення і розподілу міжнародної допомоги потрібне визначення **окремого підрозділу в КМУ** (департамент, директорат), відповідального за ці питання. Посиленню спроможності Уряду з вказаних питань може сприяти залучення технічної допомоги.

- Партнери, які надають допомогу, можуть бути залучені до адміністративних органів координації та управління ресурсами допомоги. Це, зокрема, допоможе уникнути дублювання допомоги. В окремих випадках **залучення донорів до контролю використання наданої ними допомоги** може містити право спів-погодження фінансових експертів – представників донорів ключових рішень щодо фінансованих ними проєктів. При цьому важлива чітка рамка для регламентації такого інструменту. Нагляд донорів буде додатковим аргументом на користь відмови чиновників і бізнесу від усталених корупційних практик.

- Необхідні **електронні інструменти координації**, які повинні містити, зокрема:

- » базу даних донорських заходів і проєктів із відновлення (за основу може бути взятий вебресурс РНБО «Антивоєнна коаліція» в частині інформації про міжнародну допомогу на відновлення) – зі зручною навігацією для пошуку інформації за донорами, проєктами, видами допомоги тощо;
- » акумулювання та оприлюднення деталізованих галузевих та регіональних потреб у відновленні та відповідних планів (під контролем держави та громадськості) – у форматі, зручному для пошуку донорами проєктів для надання підтримки у відновленні;
- » інформацію про використання донорської допомоги у спосіб, який дозволяє легко її узагальнювати, відстежувати та розповсюджувати через інформаційні системи країни;
- » доступність для донорів інформації, необхідної для розуміння місцевого контексту процесу відновлення (соціально-економічні, культурні, інші характеристики);
- » результати звітності, моніторингу оцінки виконання заходів та проєктів, іншу інформацію (з використанням відкритих даних), зокрема, з можливістю вибірки даних за окремим донорськими ініціативами та проєктами. Звітність повинна мати стан фінансування проєкту, зокрема щодо визначених джерел; статусу використання коштів; коштів, що заплановані чи фактично передані Уряду;
- » доступність у зручному форматі інформації про законодавчі та організаційні рамки регламентування донорської допомоги та процесу відновлення.

Такі електронні інструменти повинні бути доступними англійською чи іншими мовами та

інтегровані в електронну систему управління відбудовою, пропозиції до якої наведені в розділі 1.3.

- Простежуваності і можливості координації донорської допомоги допоможе застосування (як умови для отримання грантів, інших форм) обов'язку одержувачів звітувати до незалежного реєстру¹⁶³. Найвні в Україні **реєстри щодо певних видів донорської допомоги**, наприклад, Єдиний реєстр отримувачів гуманітарної допомоги¹⁶⁴, слід адаптувати до потреб відновлення (наприклад, можливість вибірки даних щодо допомоги на відновлення, інтеграції та обміну даних реєстру з іншими базами даних щодо допомоги з відновлення).

- Ще одним інструментом підвищення ефективності роботи з донорами є застосування **державно-приватного партнерства, спільні проекти Уряду та донорів**. Це дає їм змогу тісно співпрацювати над конкретними завданнями відновлення та спонукає донорів взяти довгострокові зобов'язання щодо проєктів. Така форма залучення допомоги сприяє уникненню ризиків недостатнього, несвоєчасного фінансування проєктів та посилює залученість донорів до контролю за корупційними ризиками.

- Для управління корупційними ризиками та прозорості з боку донорів потрібна рамка, що описує **добровільні стандарти**, до яких можуть приєднатися донори (меморандум між Урядом та донорами, кодекс поведінки тощо).

Така рамки повинна базуватися на кращих міжнародних практиках, зокрема на Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, рекомендаціях Організації співробітництва та розвитку щодо управління ризиками корупції на стороні надавачів допомоги¹⁶⁵.

Вона має містити рекомендації, домовленості щодо відповідей на усі ключові організаційні, корупційні виклики та прозорості (включно з наведеними на початку цього розділу), зокрема щодо:

- » внутрішніх правил надання допомоги;
- » принципу “Publish what you fund”¹⁶⁶ (публікуй те, що фінансуєш) та спільної точки агрегації таких даних;
- » інших аспектів прозорості, підзвітності, зокрема, принципів Ініціативи International Aid Transparency Initiative¹⁶⁷ щодо: відслідковуваності допомоги (через весь ланцюжок транзакцій); тотальності (відображення всіх ресурсів, що надаються); вчасності (оновлення картини доступних ресурсів);
- » систематичної оцінки й управління корупційними ризиками на всіх рівнях та всіх етапах проєктів, зокрема щодо міжнародних неурядових організацій, інших виконавців – одержувачів коштів на завдання з відновлення (наприклад, антикорупційні заходи в контрактах; виявлення осіб, що притягувалися до відповідальності за корупційні злочини, шахрайство);
- » внутрішнього аудиту та заходів з реагування на порушення;
- » оприлюднення даних про надану допомогу;
- » врахування рекомендацій, цілей, координації країни-реципієнта;
- » уваги до ризиків, пов'язаних із середовищем, зокрема з боку отримувачів допомоги, кращого антикорупційного дизайну програм;
- » механізму повідомлення про корупцію та релевантних комунікацій, реагування на них;
- » ефективний, пропорційний режим санкцій, що заохочує утримуватися від корупції (припинення контрактів, повернення коштів, інші цивільно-правові і кримінально-правові дії);

¹⁶³ Використано рекомендації з джерела «Галтунг, Фредрік, і Мартін Тісне «Цілісність після війни. Чому допомога з реконструкції не відповідає очікуванням»: <http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf><http://www.gsdr.org/docs/open/innovations-in-accountability/ia7.pdf>

¹⁶⁴ <https://human-aid.ioc.gov.ua/register-recipients-public>

¹⁶⁵ OECD (2016), 2016 OECD Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of

Corruption: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>

¹⁶⁶ <https://www.publishwhatyoufund.org/>

¹⁶⁷ An introduction to the International Aid Transparency Initiative (IATI) for humanitarian actors. February 2017: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/an-introduction-to-the-international-aid-transparency-initiative-iati-for-humanitarian-actors.pdf>

» співпраці з антикорупційними, іншими державним органами України в боротьбі з корупцією.

- Ефективним способом протидії корупції з боку представників донорів, залучених виконавців може бути **звернення до антикорупційного законодавства ЄС, інших країн-донорів** (відповідно до юрисдикції) та співпраця з його дотримання із донорами, контролюючими органами, наприклад, OLAF¹⁶⁸ (європейський аналог НАБУ).
- Слід також ефективно застосовувати кримінальну, адміністративну та іншу **відповідальність** за порушення правил розподілу призначених для допомоги ресурсів, зокрема¹⁶⁹:
 - » перешкоджання їхньому розповсюдженню за призначенням – у постраждалих районах;
 - » купівля для споживання або перепродажу, примусове вилучення;
 - » переадресація, доставка особам, іншим ніж законний одержувач;
 - » прийняття, володіння, використання, розпорядження особою, якій вони не призначені;
 - » неправдиве інформування про джерело допомоги (зміна етикеток, перепакування, усні заяви);
 - » заміна такими ж предметами нижчої якості, дешевшими;
 - » незаконне клопотання про допомогу з боку не уповноважених осіб або організацій.

Це потребує перегляду та вдосконалення відповідних статей Кримінального кодексу КУпАП, та інших. У ВРУ зареєстровано законопроект 7321-1¹⁷⁰ (12.05.2022) про внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу щодо вдосконалення окремих питань, пов'язаних із незаконним продажем гуманітарної допомоги.

Слід також зазначити, що відкриття низки кримінальних справ, пов'язаних із гуманітарною допомогою (наприклад, 16 у Львівській області на 11.05.2022¹⁷¹), свідчить про певний контроль за її використанням.

• Потребує адаптації з точки зору застосування та ефективності для потреб повоєнного відновлення чинне законодавство щодо різних видів донорської допомоги, зокрема:

Закони України «Про гуманітарну допомогу»¹⁷², «Про благодійну діяльність та благодійні організації»¹⁷³;

постанови КМУ:

- від 15.02.2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»¹⁷⁴ ;
- від 15.09.2010 р. № 841 «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні»¹⁷⁵ ;
- від 27.01.2016 р. № 70 (із змінами від 20.03.2022 та 09.04.2022) «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»¹⁷⁶.

¹⁶⁸ https://ec.europa.eu/anti-fraud/index_en

¹⁶⁹ Використано досвід Філіппінського Закону про зменшення ризику катастроф та управління ними від 2010 р.: <https://www.officialgazette.gov.ph/2010/05/27/republic-act-no-10121/>

¹⁷⁰ Проект Закону України № 7321-1 від 12.05.2022 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо вдосконалення окремих питань, пов'язаних із незаконним продажем гуманітарної допомоги»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74225

¹⁷¹ На Львівщині розслідують 16 справ, пов'язаних із гуманітарною допомогою // Медіа-хаб «Твоє місто», 11.05.2022: https://tvoemisto.tv/news/na_lvivshchyni_rozsliduyut_16_sprav_pro_porushennya_povyazani_z_gumanitarnoyu_dopomogoyu_132182.html

¹⁷² Закон України № 1192-XIV від 07.03.2022 «Про гуманітарну допомогу»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text>

¹⁷³ Закон України № 5073-VI від 16.04.2022 «Про благодійну діяльність та благодійні організації»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

¹⁷⁴ Постанова КМУ від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>

¹⁷⁵ Постанова КМУ від 15 вересня 2010 р. № 841 «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2010-%D0%BF#Text>

¹⁷⁶ Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. № 70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями»:

В **адвокуванні** прозорості, добросовісності та кращих міжнародних практик роботи з донорською допомогою, інших аспектів **комплаєнс-культури** будуть корисними консультації, тренінги, методичні рекомендації для обізнаності персоналу, задіяного в проектах і заходах відновлення. До цих завдань може бути залучена технічна допомога.

2.2 Допомога, що надходить Уряду України

Оскільки значна частина донорської допомоги залучається у вигляді довгострокових позик, важливе управління державним боргом та борговими ризиками.

Потрібно, за можливості, намагатися мінімізувати створення боргових зобов'язань, щоб зменшити боргове навантаження, яке впливатиме на макроекономічну стабільність та рівень соціальних стандартів життя у повоєнні роки. Зокрема, є важливим:

- забезпечення бюджету грантовими ресурсами у максимально можливій мірі, ефективне використання можливостей технічної допомоги, інших форм безповоротної підтримки;
- застосування до позик, що надаються Україні на відновлення, політики щодо найкращого часу і найефективнішого способу вирішення боргових проблем країни.

Для контролю за цільовим використанням і ефективністю донорської допомоги, що надходить до державного бюджету, необхідна можливість її подальшого відстеження та перевірки використання. Для цього потрібно розрізняти елементи, субрахунки, пов'язані з відновленням у плані рахунків. Це може включати параметри позначення та відстеження витрат, пов'язаних із відновленням¹⁷⁷.

Важлива також звітність перед донорами про залучення та використання допомоги, її оприлюднення.

Відповіді на виклики, пов'язані з використанням бюджетних коштів в умовах відновлення, описані в розділі «Координація, прозорість і підзвітність державних заходів з відновлення».

2.3 Примусове вилучення об'єктів права власності РФ, її резидентів

Одним із джерел ресурсів для відновлення має стати націоналізація, конфіскація майна РФ та пов'язаних із нею осіб, передбачена:

- 1) Законом України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності РФ та її резидентів»¹⁷⁸ (включно з громадянами РФ; іншими фізособами, які мають тісний зв'язок з РФ; юрособами, засновником, бенефіціаром яких є РФ; іншими особами, зокрема, колаборантами);
- 2) ст. 111-1. Кримінального кодексу¹⁷⁹ (конфіскація майна за колабораційну діяльність).

Наразі НАЗК ідентифікувало для накладання санкцій понад 12 тис. фізичних та 3 тис. юридичних осіб для подальшого вилучення їхніх активів на користь України та передало проект рішення СБУ для спрямування до РНБО¹⁸⁰.

Важливо запобігти ситуації, коли активи, що відповідають критеріям для вилучення, можуть уникнути санкцій, зокрема внаслідок:

- » виведення власниками і бенефіціарами активів з-під санкцій;
- » неналежного застосування вказаних законів, зокрема через корупційні чинники;
- » обмеження застосування санкції стягнення активів періодом дії правового режиму воєнного стану¹⁸¹.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF#n6>

177 Рекомендації із посібника "Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management: An Assessment Tool", Washington, DC: World Bank, 1.02.2022: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

178 Закон України № 2116-IX від 03.03.2022 «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>

179 Закон України № 2108-IX від 03.03.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>

180 НАЗК ідентифікувало для накладання санкцій понад 12 тис. фізичних та 3 тис. юридичних осіб для подальшого вилучення їхніх активів на користь України // Офіційний вебсайт Національного агентства з питань запобігання корупції, 25.05.2022: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-identyfikovalo-dlya-nakladennya-sanktsij-ponad-12-tys-fizychnyh-ta-3-tys-yurydychnyh-osib-dlya-podalshogo-vyluchennya-yihnih-aktiviv-na-koryst-ukrayiny/>

181 Закон України № 2257-IX від 12.05.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності санкцій, пов'язаних з активами окремих осіб»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text>

Необхідна подальша невідкладна системна робота щодо виявлення підсанкційних активів у всіх секторах, накладення санкцій, управління корупційними ризиками цього процесу, його прозорість та підзвітність (портал НАЗК «Війна та санкції»¹⁸²).

Також важлива співпраця з іноземними партнерами щодо вилучення та передачі Україні таких активів, що потрапили під санкції в юрисдикціях інших країн.

Системний підхід до виявлення підсанкційних активів також дозволить мінімізувати ризики для національної безпеки, пов'язані з використанням РФ присутності в бізнесі пов'язаних з нею осіб як інструменту впливу для¹⁸³:

- » гальмування соціально-економічного розвитку України;
- » контролю над об'єктами критичної інфраструктури, негативного впливу на їх стійке, безпечне функціонування і розвиток;
- » економічного тероризму¹⁸⁴ (діяльності, спрямованій на дестабілізацію та/або завдання іншої шкоди економіці з метою досягнення політичних цілей).

КМУ потрібно невідкладно забезпечити аналіз присутності країни-агресора у всіх сегментах українського бізнесу на предмет виявлення активів, що підлягають примусовому вилученню.

Необхідно, зокрема, прискорити виконання Закону «Про критичну інфраструктуру» (набере чинності 15.06.2022) в частині заборони присутності і примусового відчуження (протягом року) об'єктів критичної інфраструктури, власниками або кінцевими бенефіціарами яких є: громадяни, резиденти РФ; юрособи, зареєстровані за законодавством держав, включених до чорного списку FATF чи тих, 50 і більше відсотків статутного капіталу яких належать прямо чи опосередковано таким особам (ч.4.ст.8)¹⁸⁵.

Пропонується внести зміни в ЗУ «Про критичну інфраструктуру», передбачивши:

- прискорення строків проведення перевірок структури власності об'єктів стратегічної інфраструктури (за Законом до червня 2025 р.);
- обов'язкову перевірку при цьому на предмет наявності підстав застосування санкцій, передбачених Законами «Про санкції», «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності РФ та її резидентів».

Для цього також важливий результативний розгляд ініціатив, зокрема Фінмоніторингу (15.03.2022) щодо включення РФ і Білорусь до чорного списку FATF¹⁸⁶.

3. Координація, прозорість і підзвітність державних заходів з відновлення

3.1 Система фінансового управління коштами для відновлення

Україна має робочу систему управління бюджетними коштами, описану в Бюджетному кодексі¹⁸⁷. Ключовим завданням державних фінансів під час післявоєнного відновлення буде адаптація наявної інфраструктури до нових завдань та виникнення нової категорії бюджетних витрат, до якої буде прикута увага суспільства.

Післявоєнне відновлення вимагає швидких і дієвих рішень, і є велика спокуса зібрати всі функції управління відновленням в одному місці для пришвидшення процесів і кращої координації. Хоча такий підхід має свої плюси, його недоліком є відсутність підзвітності та високі ризики корупції і помилкових рішень. Для формування системи ефективного внутрішнього контролю важлива наявність таких функцій:

182 rada.gov.ua/laws/show/2257-20#Text

183 <https://sanctions.nazk.gov.ua/sanction-lists/>

184 Ризики зі Стратегії воєнної безпеки України, Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021 (<https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>), та Стратегії забезпечення державної безпеки, Указ Президента України від 16.02.2022 № 56/2022 (<https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>).

185 Ст. 5-І Закону України № 1644-VII від 24.05.2022 «Про санкції»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#n89>; https://en.wikipedia.org/wiki/Economic_terrorism#:~:text=Economic%20terrorism%20targets%20civilians%20of,and%20importing%20goods%20to%20increase

186 Закон України № 1882-IX від 16.11.2021 «Про критичну інфраструктуру»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>

187 Офіційно фінансують тероризм: Україна просить, щоб РФ та Білорусь додали до чорного списку FATF // Економічна правда, 15.03.2022: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/15/684102/>

187 Бюджетний кодекс України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

- формування стратегій, планів, політик (міністерства, координаційна рада з відновлення);
- ініціювання витрат (громадяни, бізнес, місцеві громади, рідше – міністерства);
- затвердження витрат (парламент, новий координаційний орган з фінансування відновлення тощо);
- виконання робіт, проведення закупівель (спеціалізовані державні агентства);
- аудит, перевірки і контроль (Держаудитслужба, Рахункова палата, ВРУ).

Кожна з цих функцій має бути незалежною та ініціативною. Потрапляння будь-якої з них під вплив іншої або об'єднання кількох під неформальним впливом іншої інституції (наприклад, Офісу Президента) створює ризики неефективного використання коштів.

Потреба у швидких видимих результатах відновлення разом зі значними надходженнями бюджетної допомоги можуть призвести до послаблення і формалізації контролю за витратами, а також до зменшення відстежуваності коштів. Наявність спрощених і пришвидшених процедур ухвалення рішень щодо витрат на відновлення створює загрозу того, що будь-які політично важливі витрати будуть затверджуватися як «витрати на відновлення»¹⁸⁸.

Органами фінансового управління має бути затверджена нова бюджетна класифікація та/або план рахунків, які дозволять легко відстежувати витрати, пов'язані з післявоєнним відновленням. Класифікація має містити принаймні такі категоризації витрат відновлення:

- Витрати за окремими затвердженими програмами, групами проєктів;
- Витрати за фазами відновлення (наприклад: реагування, відновлення, розвиток);
- Витрати за групами бенефіціарів;
- Витрати за джерелом фінансування тощо¹⁸⁹.

Значний обсяг коштів та високий суспільний інтерес створюють потребу в активному ex-post контролі витрат. Заходи контролю мають, за можливості, проводитися часто й оперативно для швидкого реагування на порушення. Це потребуватиме підвищення спроможності роботи служб фінансового контролю та адаптації системи фінансового управління для спрощення їхньої роботи. Наприклад, мають бути запроваджені IT-інструменти, які дозволять контролерам легко отримувати дані щодо бюджетних надходжень, запитів і програм, відфільтровувати витрати і транзакції, пов'язані з конкретними програмами відновлення тощо.

Важливим є забезпечення прозорості таких витрат для громадян і донорів. Україна вже запровадила онлайн-ресурси¹⁹⁰, направлені на підвищення прозорості фінансової системи. Вони мають бути адаптовані до потреб відображення витрат відновлення та бути інтегровані з порталом, присвяченим відновленню.

3.2 Державна допомога кінцевим бенефіціарам

Державна допомога кінцевим бенефіціарам полягає у наданні коштів або товарів і послуг кінцевим бенефіціарам для поліпшення їхнього матеріального стану. Вона може мати форму грошової допомоги, компенсації понесених збитків, допомоги будівельними роботами і матеріалами, пільгових кредитів для відновлення виробництва.

Бізнес-процеси надання допомоги кінцевим бенефіціарам вже розроблені і діють багато років. Так, держава надає фінансову допомогу малозабезпеченим громадянам, сім'ям із дітьми (фінансову, товарну, компенсацію вартості послуг), компенсує відсоткові ставки за кредитами.

188 Із Фонду боротьби з коронавірусом торік 40% витратили на ремонт доріг – Держказначейство // Укрінформ, 25.02.2021: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3197812-iz-fondu-borotbi-z-koronavirusom-torik-40-vitratili-na-remont-dorig-derzkaznacejstvo.html>

189 Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management: An Assessment Tool. Washington, DC: World Bank, 1.02.2022: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37033>

190 Єдиний вебпортал використання публічних коштів <https://spending.gov.ua/>, Державний вебпортал бюджету для громадян <https://openbudget.gov.ua/>, Портал реєстру проєктів МФО <https://proffi.gov.ua/>.

Важливо ухвалити політичне рішення щодо того, які саме види допомоги належать до післявоєнного відновлення (на відміну від інших заходів соціальної й економічної підтримки) та якої мети вони мають досягти.

Пряма допомога зазвичай має масовий характер, рішення щодо її виділення конкретному бенефіціару не перебувають під суспільним наглядом, а небезпека зловживань висока. Важливо розробити чіткі критерії відповідності бенефіціарів, які буде реально перевірити під час подальших аудитів. Окрім аудіювання фінансових документів, такі перевірки мають, принаймні вибірково, засвідчувати досягнення мети такої допомоги.

На трансфертах, пов'язаних із відновленням, буде зосереджена значна суспільна увага, тому важливо забезпечити максимальну прозорість щодо бенефіціарів, обсягів і результатів допомоги.

3.3 Проекти з відновлення

Надзвичайно великий обсяг воєнних руйнувань означає значний запит від держави і суспільства на відновлення для нормалізації життя населення і перезапуску економіки. Серед об'єктів, які масово потребують відновлення, – житлові будинки, адміністративна, медична, освітня і транспортна інфраструктура, об'єкти енергетики та майно приватних підприємств, природні об'єкти. Всі ці об'єкти мають різні форми власності, нерівномірні ступені пошкоджень, довоєнного зносу і моральної застарілості. Процес ухвалення рішень щодо відновлення в такому середовищі не може бути простим, і перед Урядом стоятиме непросте завдання зробити його прозорим, підзвітним і ефективним.

Першим кроком має стати розробка галузевих стратегій, які описують очікуваний стан справ у відповідних галузях у середній і довгостроковій перспективі. Ці стратегії мають трансформуватися в розуміння того, які проекти можуть бути потрібні для досягнення конкретних і вимірюваних цілей. Важливим фактором у підготовці стратегій та трансформації стратегій у плани дій стане доступність усім стейкхолдерам якісної інформації щодо руйнувань.

Для зменшення ризиків корупції, дублювання, випадання потреб, неефективного витрачання коштів потрібен ефективний механізм схвалення проектів відновлення, їхньої узгодженості, координації та інформаційний ресурс, що охоплює всі галузеві та регіональні проекти.

Безпосереднім носієм інтересів у відновленні часто є місцеві громади або окремі фізичні чи юридичні особи. Саме від них має йти ініціатива щодо потреби в реалізації тих чи інших проектів. Урядом мають бути створені всі умови для того, щоб ці носії інтересів могли розробити проекти розвитку і відновлення (типові форми документів, IT-системи, навчальні матеріали, комунікаційні заходи тощо.) Рішення щодо впровадження тих чи інших проектів має ухвалюватися, серед іншого, на основі їх відповідності галузевим стратегіям та планам дій.

Процес ухвалення рішень має бути скоординованим з організаціями, які надають позабюджетну допомогу для уникнення дублювання проектів. Тому координаційний орган донорських організацій та органи ухвалення рішень щодо бюджетного фінансування проектів мають діяти в рамках спільного простору даних про потреби у відновленні, стратегію та реалізовані проекти. За можливості, треба забезпечити їх інтеграцію в єдиний орган.

3.4 Державні закупівлі для відновлення

Війна створила нові виклики для суб'єктів державних закупівель, а саме:

- Руйнування виробництв, ланцюжків постачання і логістики;
- Потреба в термінових закупівлях;
- Потреба в забезпеченні секретності під час воєнного стану.

Реакцією на ці виклики стало виведення державних закупівель з-під дії профільного законодавства. Локалізація воєнних дій, відновлення логістики і виробництв уже створюють передумови повернення до традиційних закупівельних практик, принаймні на умовно-безпечних територіях.

Повоєнне відновлення все ще потребує пришвидшених закупівель, а фокус у закупівлях у перші роки, скоріше за все, переміститься з ціни на об'єми і строки. Важливо зберегти баланс між спрощенням процедур та забезпеченням прозорості і підзвітності. Також варто усвідомлювати, що післявоєнне відновлення триватиме роками і не може відбуватися весь цей час у спеціальному режимі, призначеному для швидкого реагування.

Будь-які закупівлі за замовчуванням мають забезпечувати конкуренцію учасників та можливість оскарження результатів. Інформація щодо планів закупівель, графіку проведення, оголошень про початок закупівель, результатів має бути доступна у формі користувацького інтерфейсу та в машиночитаних форматах. Дані про закупівлі також мають бути інтегровані з даними вебпорталу відновлення, а закупівельні портали – інтегровані з ним.

Для боротьби з формулюванням закупівельних запитів під конкретного постачальника («заточками») тендерна документація має бути формалізована та, за можливості, генерована програмно (т. зв. Електронна тендерна документація). Мають бути доступні типові пакети тендерної документації для різних потреб та встановлені відповідальні за їхню підготовку та оновлення.

Для зменшення ризиків корупції дизайн процедур закупівлі має виключати дискреційні повноваження та можливість однією особою чи групою ініціювати, схвалювати, переглядати одні й ті ж дії.

Запорукою конкуренції є відсутність бар'єрів у доступі на ринок. Наявні системи ліцензування мають бути перевірені на предмет їхньої адекватності та реальної потреби в них.

Критерії застосування особливих процедур для закупівель мають бути чіткі і перевірювані. Вони можуть містити суми, строки, обсяги, безпеку тощо. Застосування особливих процедур не означає обмеження доступу громадян до інформації про проведені закупівлі.

3.5 Аудит та контроль використання державних коштів

Державний контроль, внутрішній і зовнішній аудит та оприлюднення їхніх результатів є ключовими відповідями на ризики щодо:

- нецільового використання коштів, призначених для відновлення, завищення витрат;
- шахрайства чи інших зловживань під час виконання проєктів відновлення;
- обходу чи порушення конкурентних процедур закупівлі;
- надання неякісних товарів, робіт, послуг;
- ігнорування стратегій, планів, цілей відновлення.

Важливо забезпечити ефективність інструментів аудиту в управлінні фідучіарними ризиками. Це передбачає посилення спроможності органів державного фінансового контролю (Рахункова палата, Держаудитслужба, Мінфін) за допомогою розробки методик і рекомендацій, специфічних для післявоєнного відновлення. Аудити мають проводитися не тільки на регулярній основі, а й після закінчення кожного проєкту. Також доцільно враховувати сучасну практику зовнішніх аудитів, що містить інші види, крім фінансового, наприклад: технічний аудит (перевірка обсягу фізично виконаних робіт), соціальний аудит (перевірка соціальних, економічних і екологічних результатів, яких досягла програма відновлення для всіх стейкхолдерів)¹⁹¹.

Застосування аудиту якості інфраструктури, інших об'єктів, що створюються в рамках проєктів відновлення, зменшує пов'язані з цим ризики:

- поставки неякісної інфраструктури, що може призвести до руйнувань, інших небезпечних наслідків для бенефіціарів;
- присвоєння підрядниками різниці коштів внаслідок використання матеріалів нижчої якості і ціни, ніж передбачені бюджетом;
- корупції в інспекційних органах під час прийняття виконаних робіт.

191 Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. World Bank's Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) collaborated with the EU and UNDP. March 2015: <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF-Guide.pdf>

Контроль за витратами ключових проєктів та організацій може здійснюватися кількома інстанціями (зокрема, залучаючи Рахункову палату, Держаудитслужбу, міжнародно визнані аудиторські компанії).

Для поточного контролю витрат відновлення має застосовуватися внутрішній аудит в органах, які беруть участь у проєктах відновлення. Для цього мають бути розроблені відповідні методичні рекомендації та визначено обов'язок проводити аудит.

Важливим також є громадський контроль за витратами і розвитком проєктів. Для цього у суспільства має бути доступ до якісних даних щодо запланованих бюджетних витрат, державних закупівель, виконання бюджету та результатів профінансованих заходів.

4. Запобігання корупції, шахрайству в процесі відновлення

4.1 Антикорупційна інфраструктура

Початковою точкою для успішної реалізації антикорупційної політики щодо процесу відновлення є ефективність органів антикорупційної інфраструктури (НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС) та судів.

Антикорупційна та судова реформи є першочерговим пріоритетом, зокрема:

- затвердження та реалізація Антикорупційної стратегії (законопроект 4135¹⁹²);
- реалізація Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства (Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021¹⁹³), починаючи з розробки плану реалізації (Комісією з питань правової реформи¹⁹⁴).

Важливо, особливо з огляду на виклики війни, налагодити належну роботу електронного судочинства, забезпечивши повноцінну можливість дистанційного правосуддя, зокрема приєднання всіх судів до підсистеми «Електронний суд»¹⁹⁵.

Необхідно здійснити низку інших кроків (включно із запропонованими Transparency International Ukraine¹⁹⁶), зокрема:

- завершення конкурсів й обрання професійних, незалежних і добросовісних керівників органів антикорупційної екосистеми: САП, АРМА, НАБУ;
- проведення реформи конституційного правосуддя з урахуванням висновків Венеціанської комісії;
- зовнішнє незалежне оцінювання для виявлення системних проблем у діяльності вказаних органів (окремо й у взаємодії між собою) та розробка системного плану їх подолання;
- мінімізація ризиків ухвалення законопроектів, які виводять закупівлі, зокрема пов'язані з післявоєнним відновленням, з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі».

4.2 Запобігання і контроль корупційних ризиків

Якісна ідентифікація, аналіз, оцінка та управління корупційними ризиками є основним шляхом мінімізації та усунення корупції.

Передумовами виникнення корупційних ризиків є, зокрема:

- » недосконалість законодавства;
- » відсутність сталої практики покарання, реальної відповідальності;

¹⁹² Проект Закону України № 4135 від 21.09.2020 «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4135&skl=10

¹⁹³ Указ Президента України №231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки»: <https://www.president.gov.ua/documents/2312021-39137>

¹⁹⁴ Указ Президента України № 584/2019 «Питання Комісії з питань правової реформи»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584/2019#Text>

¹⁹⁵ Особливості здійснення судочинства в умовах воєнного стану // Інформаційне агентство «ЛІГА:ЗАКОН», 25.05.2022: https://urliga.ligazakon.net/news/211140_osoblivost-zdysnennya-sudochinstva-v-umovakh-voynnogo-stanu

¹⁹⁶ Дослідження «Чи спроможні та ефективні антикорупційні інституції», Т1 Україна: <https://ti-ukraine.org/research/chy-spromozhni-ta-efektyvni-antikoruptsiyni-institutiyi-doslidzhennya-ti-ukrayina/>

- » слабкий контроль за діяльністю органів влади, недостатня прозорість і підзвітність;
- » низький рівень соціальної відповідальності та інклюзивності населення;
- » неефективне, не системне управління корупційними ризиками.

Серед першочергових відповідей – посилений контроль потенційних сфер високого ризику, які слід визначити, оцінити та вирішити на ранньому етапі відновлення, зокрема:

- » закладення приватних інтересів окремих політичних, бізнес-груп чи осіб під час формування стратегії, планів відновлення, реформ, антикорупційних програм;
- » контроль ключових програм допомоги, проєктів відновлення (зокрема великих інфраструктурних проєктів) мережами впливу;
- » контроль над державними структурами (здіяними у відновленні) через патронажні мережі, кумівство, купівлю ключових міністерств тощо.

Корупція, укорінена в одній із таких сфер, може забезпечити доступ до значних доходів, вплинути на велику кількість людей та дестабілізувати процес відновлення. Потенційні позитивні результати втручання держави у цих сферах слід зважувати з їхнім потенціалом дестабілізувати країну.

• Необхідне посилення ефективності антикорупційної експертизи¹⁹⁷ проєктів законодавчих актів, зокрема щодо вимог із забезпечення врахування її результатів¹⁹⁸. У Регламенті ВРУ¹⁹⁹ слід уточнити порядок дій після отримання висновків антикорупційної експертизи законопроєктів, зокрема висновків НАЗК.

Слід ухвалити в цілому законопроєкт №5707 «Про правотворчу діяльність», який, серед іншого, містить гарантії забезпечення права на доступ до інформації щодо правотворчої діяльності, публічних консультацій, антикорупційної експертизи (порядок дій щодо висновків антикорупційної експертизи, зокрема у разі їх ігнорування, також потребує доопрацювання).

• Слід забезпечити системний та скоординований підхід до управління ризиками відновлення (як на етапах розробки антикорупційних програм, так і впровадження заходів з їх виконання). Необхідно розробити (за участі громадськості, міжнародних експертів) та запровадити якісні антикорупційні програми в задіяних у відновленні органах, установах, які б охоплювали всі складові та етапи процесу відновлення і, зокрема, містили:

- » системний моніторинг джерел виникнення корупції під час відновлення, проактивне виявлення ризиків усунення умов та причин їх виникнення;
- » комплексне оцінювання корупційних ризиків у процесі відновлення,
- » процедури управління ризиками – необхідно визначити основні зони ризику та ключові категорії, оцінити ступінь їхнього впливу та ймовірності, передбачити основні механізми запобігання, мінімізації їхнього ефекту;
- » механізми моніторингу її виконання, оприлюднення його результатів;
- » залучення до виявлення ризиків та контролю виконання програми громадськості, міжнародних експертів інтеграції, усіх учасників процесу відновлення;
- » заходи з навчання та інформування щодо посилення спроможності задіяних у відновленні осіб до запобігання та протидії корупції.

• Оскільки закупівлі є найуразливішою до корупції сферою, особливо за умов прискорених процедур, яких потребує відновлення, доцільно розробити типові ризики для закупівель відновлення, рекомендації з антикорупційного захисту публічних закупівель та чек-лист ризик-індикаторів у закупівлях для повоєнного відновлення. За основу може бути взятий підхід НАЗК щодо типових корупційних ризиків у публічних закупівлях²⁰⁰, адаптований до умов відновлення.

197 Проєкт Закону України № 5707 від 25.06.2021 «Про правотворчу діяльність» http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355

198 Ст.55 Закону України «Про запобігання корупції»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n529>

199 Закон України 1861-VI поточна редакція від 20.05.2022 «Про Регламент Верховної Ради України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

200 «Типові корупційні ризики у публічних закупівлях», НАЗК: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Типови-koruptsijni-ryzky-v-publichnyh-zakupivlyah-1.pdf>

- Також може бути ефективним інструментом реєстр корумпованих фірм із подальшим виключенням їх із участі в державних замовленнях. Законодавчий механізм його застосування має врахувати ризики перереєстрації таких компаній (з тими ж самими чи підставними кінцевими бенефіціарами).

- Важливе дієве використання громадянського суспільства і механізмів соціальної відповідальності, проведення незалежних розслідувань, зокрема ЗМІ.

Потрібен прямий канал комунікацій щодо можливих зловживань, що містить механізм (зокрема онлайн) повідомлень про порушення закону, корупційні ризики в процесі відновлення; заходи реагування та висвітлення результатів: статистика звернень, тематика, вжиті заходи тощо. Також слід максимально використовувати можливості донорів із виявлення та протидії корупції, технічної допомоги для вивчення й імплементації кращих практик міжнародного досвіду роботи антикорупційних органів.

4.3 Парламентський контроль

- Для підвищення ефективності використання інструментів парламентського контролю²⁰¹ доцільно схвалити ВРУ план здійснення комітетами ВРУ (відповідно до предметів їх відання) парламентського контролю за процесом відновлення.

Це сприятиме подоланню недостатньої реалізації наявних контрольних можливостей комітетів ВРУ, зокрема через вибіркковість, відсутність постійності і системності у контрольній діяльності.

План повинен забезпечувати системне охоплення усіх етапів і сфер відновлення, зокрема, щодо:

- » аналізу практик застосування державними органами, органами місцевого самоврядування законодавчо визначеної стратегії відновлення, Конституції та законів, зокрема аналіз своєчасності і відповідності ним ухвалених підзаконних актів;
- » внесення вказаним органам рекомендацій із приведення у відповідність підзаконних актів, моніторинг їх виконання;
- » проведення відкритих для громадськості парламентських слухань та слухань у комітетах звітів щодо виконання планів відновлення, Державного бюджету України щодо фінансування відновлення та схвалення за їх результатами рекомендацій;
- » проведення закритих засідань із питань, що належать до предмета відання комітету, та заслуховування на таких засіданнях керівників органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів та інших визначених комітетом осіб;
- » реагування на порушення законності, зокрема спрямування матеріалів до правоохоронних та інших органів.

Для протидії корупції також необхідні ефективне проведення розслідувань тимчасових слідчих комісій²⁰² ВРУ та забезпечення дієвого реагування на їхні результати, особливо щодо масштабних корупційних схем та у потенційних сферах високого ризику.

4.4 Комплаєнс-культура в процесі відновлення

Як іноземні донори, так і українське суспільство отримують переваги від застосування найкращих світових комплаєнс-систем, які перевищують стандарти українського законодавства, наприклад, таких як:

- » ISO 37001 «Системи управління щодо протидії корупції»²⁰³;
- » принципи Transparency International щодо протидії хабарництву²⁰⁴;
- » керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо протидії корупції на державних підприємствах²⁰⁵, підкупу іноземних державних службовців²⁰⁶.

201 Розділ 3 Закону України № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

202 с.Ст. 87, 88 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11861-17#Text>

203 ISO 37001 Anti-Bribery Management Systems: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>

204 Transparency International Launches 10 Anti-Corruption Principles For State-Owned Enterprises // Transparency International, 28.11.2017: <https://www.transparency.org/en/press/transparency-international-launches-10-anti-corruption-principles-for-soes>

205 OECD Guidelines Chapter 7: Combating Corruption: <https://www.oecdguidelines.nl/oecd-guidelines/combating-corruption#:~:text=The%20OECD%20wants%20to%20counter.solicitation%20of%20bribes%20and%20extortion>

206 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyconvention.htm>

Це дозволить у процесі відновлення:

- » застосовувати елементи комплаєнсу, які не запроваджені національним законодавством та не є обов'язковими;
 - » запровадити детальні керівництва щодо застосування законодавчих елементів комплаєнсу, зокрема з урахуванням особливостей процесу відновлення;
 - » краще задіяти до протидії корупції потенціал усіх учасників відновлення, включно з іноземними донорами, бізнесом, неурядовими організаціями;
 - » сприяти розвитку комплаєнс-культури.
- Заходи щодо розвитку комплаєнс-культури можуть, зокрема, містити:
 - » підвищення обізнаності і навчання (консультації, тренінги тощо), зокрема плани навчань, критерії залучення до них працівників, оцінювання рівня набутих ними знань. Використання для цих заходів можливостей технічної допомоги;
 - » заохочення учасників відновлення державного і недержавного секторів до розробки власної політики комплаєнсу (програм внутрішнього контролю, етики, заходів запобігання і виявлення корупційних ризиків, інших форм недоброчесної поведінки);
 - » розробку (із залученням міжнародних експертів) рекомендацій щодо політики комплаєнсу, модельних кодексів етичної поведінки працівників, задіяних у заходах із відновлення тощо;
 - » вимогу щодо запровадження комплаєнс-політики, антикорупційних програм для приватних компаній, які беруть участь у державних або місцевих проєктах відновлення (з етапу тендерів на закупівлі).