



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



Корупційні ризики

**відбудови об'єктів нерухомого майна,
які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії РФ:
моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення**

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

2023



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Корупційні ризики

**відбудови об'єктів нерухомого майна,
які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії РФ:
моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення**

АНОТАЦІЯ

У дослідженні «Корупційні ризики відбудови об'єктів нерухомого майна, які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії рф: моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення» проведено аналіз передумов та ймовірності формування корупційних практик у процедурах відбудови об'єктів нерухомого майна, що були пошкоджені чи знищені внаслідок збройної агресії рф. На цій основі ідентифіковано 8 комплексних корупціогенних ситуацій, в яких існують передумови (ризики) формування корупційних практик.

Експертний аналіз ситуації було проведено з використанням методів дослідження нормативно-правового регулювання, матеріалів ЗМІ та соціальних мереж, результатів глибоких інтерв'ю.

У наведених комплексних корупціогенних ситуаціях ідентифіковано корупційні ризики щодо: процесів формування та підтримання даних Реєстру пошкодженого або знищеного майна; діяльності Комісій з розгляду питань щодо надання компенсацій; створення та адміністрування Фонду тимчасового житла; фіксації фактів пошкоджень / руйнувань, обстеження пошкоджень об'єкта та складення попереднього висновку про технічний стан щодо можливості / неможливості експлуатації (відновлення) об'єкта; визначення права на компенсацію, ухвалення відповідного рішення та отримання компенсації; діяльності Фонду ліквідації наслідків і Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури; діяльності виконавчих органів місцевих рад та військових адміністрацій щодо прийняття рішень про демонтаж будівель за результатами обстежень; визначення розміру шкоди / завданих збитків. З огляду на визначення корупціогенних чинників у межах цих управлінських процедур моделюються можливі корупційні зловживання (схеми, правопорушення); кількість таких змодельованих ситуацій є різною (1–4), і вони стосуються найбільш значимих обставин.

Щодо кожної ситуації надано рекомендації стосовно можливих шляхів усунення чи зменшення впливу корупціогенних обставин та чинників у процедурах відбудови об'єктів нерухомого майна, які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії рф.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РИЗИК 1 Корупційні зловживання на основі фальсифікації даних, внесених до Реєстру пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій майна	7
РИЗИК 2 Корупційні зловживання в діяльності Комісій з розгляду питань щодо надання компенсацій	13
РИЗИК 3 Корупційні зловживання під час створення та адміністрування Фонду тимчасового житла	22
РИЗИК 4 Корупційні зловживання на стадії фіксації фактів пошкоджень / руйнувань, обстеження пошкоджень об'єкта та складення попереднього висновку про технічний стан щодо можливості / неможливості експлуатації (відновлення) об'єкта	29
РИЗИК 5 Корупційні зловживання під час визначення права на компенсацію, ухвалення відповідного рішення та отримання компенсації	37
РИЗИК 6 Можливості корупційних зловживань у діяльності Фонду ліквідації наслідків збройної агресії і Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури	43
РИЗИК 7 Діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій: корупційні зловживання внаслідок прийняття рішень про демонтаж будівель за результатами обстежень	53
РИЗИК 8 Визначення розміру шкоди та завданих збитків з використанням корупційних домовленостей	60

ВСТУП

Будь-яка модель відбудови передбачає відшкодування втрат, спричинених військовою агресією. Процеси реєстрації, оцінки та компенсації завданої шкоди нерухомому майну є вразливими до корупційних ризиків. Міжнародний досвід останніх 50 років свідчить про те, що практично в усіх випадках ці процеси супроводжувались боротьбою зі специфічними формами корупції, що були відображенням саме «*відбудовних умов та чинників*».

Поки триває російська агресія, загальні потреби для відбудови України ще не відомі. Тим не менш, важливо вже зараз передбачити основні складові елементи цих міжнародних зусиль¹.

Повномасштабне вторгнення росії в Україну завдало серйозної людської, соціальної і економічної шкоди нашій державі. За цей час були пошкоджені або зруйновані житлові будівлі та громадська інфраструктура. В березні 2023 року Світовий банк оновив оцінку коштів, які знадобляться Україні для відновлення та відбудови – ця сума зростає до **411 млрд доларів США**.²

23.02.2023 Верховна Рада України прийняла Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний Реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України».

Цей Закон визначає правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України.

Ці обставини пояснюють актуальність ідентифікації корупційних ризиків у процесах реєстрації, оцінки та компенсації шкоди, завданої об'єктам нерухомого майна.

Фахівці **Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)** спільно з експертами **Інституту прикладних гуманітарних досліджень (ІПГД)** провели комплексний аналіз процедур відбудови об'єктів нерухомого майна, що були пошкоджені чи знищені внаслідок збройної агресії РФ, та ідентифікували найбільш поширені корупційні ризики, а також сформулювали рекомендації щодо їх мінімізації / усунення.

Експертний аналіз поточної ситуації проводився з використанням методів дослідження нормативно-правового регулювання, аналізу матеріалів ЗМІ та соціальних мереж, проведення глибоких інтерв'ю тощо.

¹ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/reconstruction-ukraine_uk

² <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>

На основі матеріалів дослідження було виокремлено **8 корупційних ризиків**, які є найбільш значимими з огляду на масштаб їх негативного впливу на успішність адміністрування процесів відшкодування завданих збитків та відбудови.

Ідентифіковані корупційні ризики стосуються, зокрема:

- процесів формування та підтримання даних Реєстру пошкодженого або знищеного майна;
- діяльності Комісій з розгляду питань щодо надання компенсацій;
- створення та адміністрування Фонду тимчасового житла;
- фіксації фактів пошкоджень / руйнувань, обстеження пошкоджень об'єкта та складення попереднього висновку про технічний стан щодо можливості / неможливості експлуатації (відновлення) об'єкта;
- визначення права на компенсацію, ухвалення відповідного рішення та отримання компенсації;
- діяльності Фонду ліквідації наслідків і Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури;
- прийняття рішень про демонтаж будівель за результатами обстежень;
- визначення розміру шкоди завданих збитків.

Дослідження НАЗК може стати дороговказом для Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, обласних державних (військових) адміністрацій, органів місцевого самоврядування при підготовці концепцій та програм відбудови, обрання ними певних законодавчих та адміністративних рішень з урахуванням заходів з **мінімізації корупційних ризиків**.

Імплементация запропонованих рекомендацій матиме превентивний характер і допоможе коригувати відповідні рішення з метою унеможливлення реалізації корупційних схем та виникнення негативних репутаційних, соціальних і економічних наслідків.

РИЗИК 1

КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ НА ОСНОВІ ФАЛЬСИФІКАЦІЇ ДАНИХ, ВНЕСЕНИХ ДО РЕЄСТРУ ПОШКОДЖЕНОГО ТА ЗНИЩЕНОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»³ (далі – Постанова № 380) запроваджено **збір та облік** інформації про пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації, нерухоме майно. Також Постановою № 380 затверджено Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації (далі – Порядок № 380) з метою подальшого застосування механізмів для поновлення порушених майнових прав осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 505 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 і від 26 березня 2022 р. № 380»⁴ (далі – Постанова № 505) внесено зміни до Порядку № 380 та передбачено створення Державного Реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації, з метою забезпечення збору, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно.

Державний Реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації (далі – Реєстр) – єдина державна інформаційно-комунікаційна система, яка призначена для збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації (документів) про пошкоджене та знищене нерухоме майно, просторові координати об'єктів, осіб, нерухоме майно яких пошкоджено або знищено, шкоду та збитки, завдані внаслідок пошкодження такого майна, та інші дані.

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2022-%D0%BF#n2>

Корупціогенними чинниками базової процедури формування Реєстру (Порядок № 380) і суміжних (похідних) процедур щодо функціонування цього Реєстру та внесення до нього інформації є такі обставини:

- ▶ Реєстр за своїм змістом та природою є публічним електронним реєстром (посилання в Постанові № 380 на Закон України «Про публічні електронні реєстри»).
- ▶ Згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри» інформація про об'єкти реєстрів, яка внесена до відповідного реєстру, вважається достовірною і може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів. **Фактично діє презумпція достовірності реєстрової інформації.**
- ▶ Відповідно до п.п. 1 п. 3 ст. 15 Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»⁵ (далі – Закон про компенсацію) *до заяв про надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна прирівнюються подані громадянами України до Реєстру до набрання чинності цим Законом інформаційні повідомлення про знищення.*
 - За таких умов особа може свідомо чи випадково надати недостовірні відомості, лише частина з яких підлягає верифікації засобами автоматичної перевірки. *Фактично існує презумпція добросовісності заявника чи особи, яка сприяла у поданні заяви.*

Зазначаємо, що Закон про компенсацію набрав чинності 22 травня 2023 року.

- ▶ Можливості перевірки даних на наступних стадіях також не завжди можуть виявити й недостовірність. Така перевірка на наступних стадіях процедури (оцінка шкоди тощо) має обмеження щодо використання автоматизованих інструментів і буде передбачати об'єктивно необхідну участь посадових та інших осіб.
- ▶ **Механізми верифікації** інформаційного повідомлення («заяви») є досить обмеженими. Зокрема, особливо показовою є передбачена Порядком № 380 процедура підтвердження інформації в інформаційному повідомленні про нерухоме майно з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, яка здійснюється лише за наявності відповідної інформації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (див. абз. 2 п.п. 6 п. 6 Порядку № 380).

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>

- Проблема відповідної процедури підтвердження полягає у тому, що обов'язковість реєстрації речових прав на нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно передбачена лише з 1 січня 2013 року (див. ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Отже, особа (самостійно або за дорученням іншої особи) може вносити до Реєстру інформацію без будь-якої верифікації або ж з обмеженою чи фрагментарною перевіркою. Відповідна інформація з інформаційних повідомлень, яка у подальшому стає реєстровою інформацією (див. п. 19 Порядку № 380), з урахуванням недоліків окремих етапів управлінських систем відшкодування шкоди (до прикладу – недоліки і корупційна вразливість судових процедур, процедури в органах місцевого самоврядування та процедури оскарження), може бути використана **для формування корупційних практик різного формату та поширеності.**

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Фальсифікація реєстрової інформації як перший крок корупційних схем / ланцюжків корупційних домовленостей: «великі наслідки малої корупції»

Відповідно до Порядку № 380 правом користування Реєстром наділені **18 категорій суб'єктів**, які можуть вносити інформацію до цього Реєстру. При цьому Порядок № 380 не визначає ролі, меж та прав доступу кожного з суб'єктів до Реєстру, що призводить до того, що незалежно від функції суб'єктів у межах процедур відбудови вони можуть вчиняти всі можливі дії з Реєстром та проводити будь-які зміни за відсутності реальних інструментів контролю правомірності внесення відомостей.

До того ж постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 № 951)⁶ місцевим державним адміністраціям (на період воєнного стану – військовим адміністраціям), виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад надано право проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації. При цьому слід наголосити на значній **дискреційності** повноважень органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій щодо визначення виду оціночних процедур та розміру шкоди.

В умовах відсутності належних засобів верифікації інформації, яка вноситься до Реєстру, та дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій щодо визначення виду оціночних процедур та розміру шкоди

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/951-2022-%D0%BF#n2>

є ризику появи корупційних практик щодо зловживання правами доступу користувачів Реєстру, в т.ч. шляхом внесення недостовірних даних.

Особливо привабливою така модель «корупційного залучення» посадових осіб постає з урахуванням того, що існують наступні стадії процедури, де фіктивність даних може бути верифікована / розкрита (огляд, попередня оцінка, стандартна оцінка тощо). Але посадові особи можуть впливати на рішення на цих стадіях (наприклад, на вибір оцінювача, склад та рішення Комісії з обстеження тощо). Тобто реально формується «комплексна корупційна послуга», до якої залучені не лише посадовці публічної сфери, але й суб'єкти незалежної професійної діяльності: оцінювачі, адвокати (частіше – як посередники) та інші.

Варто звернути увагу на те, що вже відомі випадки неформальної участі посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді консультування фізичних осіб щодо «правильної фальсифікації реєстрових даних» (тобто – з урахуванням гарантованої позитивної перспективи та без ознак долученості до цього безпосередньо посадовців). Такі схеми, зокрема, пропонуються окремими оцінювачами та юридичними компаніями, що «освоюють новий ринок корупційних послуг у сфері нерухомості».

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Неправомірне втручання до інформації Реєстру з корупційних мотивів і з метою зловживання презумпцією достовірності реєстрової інформації

Презумпція достовірності реєстрової інформації може бути використана в різноманітних незаконних схемах, що можуть стосуватись не лише безпідставного отримання компенсацій чи інших супутніх благ. Існує висока ймовірність створення корупційних (незаконних) схем, де фальсифікація реєстрової інформації надасть можливість вирішувати різноманітні завдання:

- а) отримання незаконних компенсацій у розмірі чи у формі, які є незаконними, але забезпечуються фальсифікованими даними Реєстру** (зокрема, отримання компенсацій за неіснуючі об'єкти, відомості про які відсутні в реєстрах нерухомого майна (Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва тощо) та документи, які підроблені з залученням посадових осіб («примарні компенсації»);
- б) здійснення легалізації незаконних забудов загалом чи відступу від обов'язкових містобудівних вимог** (порушення будівельних норм і правил, відсутність дозволів чи узгоджень, використання фіктивних чи підроблених документів тощо).

Існує велика кількість ситуацій, в яких маніпуляції з Реєстром можуть бути використані недоброчесними власниками чи забудовниками. Це стане можливим за наявності двох додаткових умов:

- а) **використання корупційної вразливості судових органів;**
- б) **створення неформальних і корупційних домовленостей з посадовими особами дотичних органів (передусім органів місцевого самоврядування).**

Для ілюстрації такої корупційної моделі, де первинною ланкою є фальсифікація та маніпулювання реєстровою інформацією, наведемо нижче приклад ситуації з так званими «інвестиційними договорами», що є масовою формою регулювання відносин у сфері будівництва і які враховуються чи будуть враховуватись у механізмах відшкодування.

Так, однією з вимог до заяви про надання компенсації згідно із Законом про компенсацію є подання документа, що підтверджує інвестування та фінансування будівництва об'єкта житлового будівництва, щодо якого отримано право на виконання будівельних робіт та який не прийнято в експлуатацію, та документа, що підтверджує сплату грошових коштів за такий об'єкт або який підтверджує, що громадянин України є членом житлово-будівельного (житлового) кооперативу та викупив квартиру, інше житлове приміщення кооперативу, сплативши за відповідний об'єкт повну вартість (п.п. «б» п. 3 ч. 7 та п. 4 ч. 7 ст. 4 Закону про компенсацію).

При цьому на законодавчому рівні відсутні інформаційно-комунікаційні системи, які містили б дані про інвестиційні договори або договори фінансування будівництва (згідно із Законами України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» та «Про інвестиційну діяльність»), а тому під час внесення даних до Реєстру щодо нерухомого майна **заявник може внести будь-які відомості про речове право та договори, в т.ч. інвестиційні**, які можуть залишитись без верифікації засобами Державного реєстру речових прав або інших реєстрів, систем та баз даних (не виключено внесення даних про підроблені або недостовірні договори).

Використовуючи презумпцію достовірності даних, внесених до Реєстру, усвідомлюючи недостовірність поданих даних, заявник, який не має права на компенсацію, може в суді домогтися відповідної компенсації через офіційність реєстрової інформації в Реєстрі про внесений ним договір. І, на жаль, судова практика може зробити реальною таку модель зловживання на основі фальсифікації даних.

Рекомендації:

- виключити норми п. 17 Порядку № 380 щодо автоматичної реєстрації в Реєстрі інформації, передбаченої пп. 1 і 2 п. 16 цього Порядку, з інформаційного повідомлення, поданого особою;
- передбачити в Порядку № 380 те, що інформації поданій в інформаційному повідомленні (заяві про надання компенсації) в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна присвоюється статус «тимчасова / неверифікована» до моменту її верифікації, а статус такої інформації не є офіційним;
- передбачити обов'язкову процедуру верифікації поданої заявником інформації програмними засобами Реєстру (з використанням електронної інформаційної взаємодії з іншими реєстрами, системами, базами даних). У випадку відсутності результатів верифікації інформації за допомогою програмних засобів Реєстру або подання інформації без використання програмних засобів присвоювати поданій інформації статус в Реєстрі «тимчасова / неверифікована»;
- визначити вичерпний перелік повноважень для кожної із категорій користувачів Реєстру та порядок фіксації їх використання щодо внесення відповідної інформації.

РИЗИК 2

КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЙ З РОЗГЛЯДУ ПИТАНЬ ЩОДО НАДАННЯ КОМПЕНСАЦІЙ

Ключовим органом із розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, є Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти (далі – Комісія або Комісії), яка створюється як консультативно-дорадчий орган виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту (ч. 1 ст. 3 Закону про компенсацію).

Тобто згідно з формулюванням, наведеним у ч. 1 ст. 3 Закону про компенсацію, в Україні може бути створено близько 30 000 таких Комісій, орієнтовно третина з яких може бути реально долучена до вирішення питань щодо компенсації⁷. У свою чергу, відповідно до ст.ст. 3, 5 – 9 Закону про компенсацію Комісія буде наділена майже необмеженими повноваженнями щодо вирішення всіх питань, пов'язаних з наданням компенсацій за знищене майно.

При цьому в тексті Закону про компенсацію загальні підходи до вирішення питань щодо пошкодженого майна, що буде предметом регулювання окремої постанови Кабінету Міністрів України (див. ст. 10 Закону про компенсацію), не регламентовані. А враховуючи назву ст. 3 Закону про компенсацію, згідно з якою Комісії вирішують лише питання щодо знищених об'єктів, функція з розгляду заяв щодо пошкоджених об'єктів фактично не реалізується і потребує окремого врегулювання, в т. ч. законодавчого.

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Корупційні домовленості в діяльності Комісій внаслідок неврегульованості порядку їх формування та діяльності

З огляду на вищезазначену можливу кількість Комісій, в умовах «автономності надмірної дискреційності», неузгодженість правозастосовної практики Комісій може

⁷ Згідно з даними адміністративно-територіального устрою України станом на 1 січня 2022 року налічувалося 461 місто (з них 2 міста зі спеціальним статусом), 882 селища міського типу та 28372 сільських населених пункти. Навіть за умови того, що в Україні функціонує близько 2000 місцевих рад, є вірогідність створення 2000 Комісій.
<http://surl.li/hyyel>

стати проблемою, яка ще більше посилить негативні наслідки низької якості (зокрема, неповноти та фрагментарності) законодавства.

Міжнародний досвід підтверджує необхідність і важливість таких органів. Комісії як спеціалізований інститут застосовуються у більшості ситуацій постконфліктної чи повоєнної відбудови. Найбільш поширеними є Комісії із встановлення істини (з англійської – Truth Commission), які беруть участь практично у всіх відомих ситуаціях відновлення. Truth Commissions мають високу ступінь **організаційної автономності** і створюються із залученням представників місцевого населення, донорів (міжнародних організацій), правоохоронців, технічних спеціалістів тощо⁸.

Водночас в Україні пропонується дещо інший підхід. Так, у ст. 3 Закону про компенсацію встановлено правило, згідно з яким Комісії є особливими консультативно-дорадчими органами виконавчих органів місцевого самоврядування. Створюються вони за рішеннями відповідних виконавчих органів місцевих рад, а їх основним кадровим ресурсом є посадові особи місцевих органів влади. Обґрунтованим може стати припущення про можливість перебування таких осіб у ситуації конфлікту інтересів через можливу особисту зацікавленість в отриманні компенсації, поширеності родинних та інших зв'язків із заявниками, бізнесових інтересів в питаннях будівництва або проведення обстежень, оглядів, демонтажів тощо.

У ч. 8 ст. 3 Закону про компенсацію передбачено, що *примірне положення про Комісію з розгляду питань щодо надання компенсації затверджується Кабінетом Міністрів України*. Однак при цьому в Законі про компенсацію не йдеться про обов'язковість такого примірного положення або неможливість виконавчих органів місцевого самоврядування врегулювати питання створення або діяльності Комісій на власний розсуд.

Вищенаведене може призвести до діяльності Комісій в умовах конфлікту інтересів та потенційного ризику отримання неправомірної вигоди різного характеру за сприяння у прийнятті рішень.

Рекомендації:

- внести зміни до ч. 1 ст. 3 Закону про компенсацію, передбачивши, що Комісії, які підлягають створенню згідно з цим Законом, створюються за рішенням районних рад (у кожному з районів України), а в містах – обласних центрах – за рішенням виконавчих комітетів місцевих рад обласних центрів (161 Комісія⁹ проти близько 30 000, що можуть бути створені згідно з ч. 1 ст. 3 чинної редакції Закону про компенсацію);

⁸ Post-conflict Reconstruction Task Framework / A joint project of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (A USA). 2002

⁹ 136 районних центрів + 23 обласних центри + міста Київ та Севастополь.

- внести зміни до ч. 8 ст. 3 Закону про компенсацію, передбачивши, що Комісії утворюються та діють відповідно до типового положення, яке затверджує Кабінет Міністрів України. На рівні Закону про компенсацію визначити, що обов'язковими складовими такого типового положення є:
 1. порядок створення Комісії;
 2. кількісний та персональний склад членів Комісії (зокрема, кваліфікаційні вимоги до членів Комісії та критерії їх відбору і обрання);
 3. вимоги до обрання посадових осіб Комісії (голови, заступника голови та секретаря Комісії) і межі здійснення ними повноважень (зокрема, встановити, що повноваження посадових осіб Комісії не можуть полягати у здійсненні повноважень Комісії, визначених Законом про компенсацію, або наданні обов'язкових для членів Комісії доручень / вказівок);
 4. регламент обрання членів Комісії;
 5. регламент діяльності Комісії;
 6. повноваження Комісії та межі їх здійснення;
 7. засади відкритості та прозорості функціонування і ухвалення рішень Комісіями;
- передбачити, що забезпечення відкритості процедур утворення та роботи Комісії здійснюється з використанням системи електронного документообігу Комісії і відповідного програмного забезпечення Реєстру. Забезпечити інтеграцію документообігу Комісій та суміжних інформаційних систем;
- внести зміни до Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд¹⁰, а саме – врегулювати статус і повноваження Комісії та регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Зокрема, передача повноважень від регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій стосовно невідкладних заходів Комісіям та узгодження невідкладних робіт і черговості проведення обстежень.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Корупційні домовленості щодо делегування (включення) некваліфікованих та «заінтересованих» осіб до складу Комісії в умовах відсутності вимог до членів Комісії та порядку обрання членів таких Комісій виконавчими органами місцевих рад

- Згідно зі ст. 3 Закону про компенсацію персональний склад Комісії затверджується розпорядчим актом виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту.

¹⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 (із внесеними змінами)
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>

При цьому Законом про компенсацію не передбачено процедурних норм для обрання виконавчим органом місцевої ради членів таких Комісій, критеріїв та кваліфікаційних вимог до членів Комісії.

- Відсутність будь-яких критеріїв відбору та кваліфікаційних вимог до членів Комісії з абсолютними (не врегульованими) повноваженнями щодо визначення процедури обрання таких членів надаватиме можливість делегувати до таких Комісій посадових осіб органів місцевого самоврядування, осіб, які перебувають в умовах конфлікту інтересів, осіб, які мають особисту зацікавленість в отриманні компенсації, мають бізнес-інтереси в питаннях будівництва або проведення обстежень, оглядів, демонтажів тощо.
- Наведені вище прогалини у процедурах формування Комісій та відбору їхніх членів дають змогу виконавчим органам місцевого самоврядування використовувати Комісії як «керований орган» для цілей побудови корупційних схем/практик.

Рекомендації:

- внести зміни до ч. 3 ст. 3 Закону про компенсацію, а саме визначити:
 1. мінімальний та максимальний кількісний склад Комісії;
 2. кваліфікаційні вимоги та критерії для відбору членів Комісії;
 3. прозорі процедури їх відбору (зокрема, через зміни до законодавства про місцеве самоврядування);
 4. підстави для припинення їхніх повноважень або підстави для їх заміни;
 5. вимоги щодо матеріального забезпечення діяльності членів Комісії (зокрема, оплатність чи безоплатність виконання ними своїх повноважень);
- передбачити у ст. 3 Закону про компенсацію правила та способи врегулювання конфлікту інтересів членів Комісій, зокрема способи повідомлення про наявний конфлікт інтересів (реальний чи потенційний), в т.ч. у випадках розгляду Комісіями заяв про знищене майно членів відповідної Комісії або пов'язаних з ними осіб (члени сім'ї, бізнес-партнери тощо). Передбачити можливість поширення цих правил на осіб, які не є державними службовцями чи прирівняними до них особами;
- встановити заборону на членство у Комісії особам, які беруть участь у невідкладних заходах щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, вирішенні питань про проведення обстежень, визначенні переліків потенційно

аварійно небезпечних об'єктів та аварійно небезпечних об'єктів, а також ухваленні рішень про демонтаж, які є виконавцями робіт з проведення візуальних оглядів, обстежень або демонтажу, або є пов'язаними особами з учасниками процедур відбудови;

- заборонити бути членами Комісії особам: 1) які вчиняли корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; або 2) які внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; або 3) щодо яких в Єдиному державному реєстрі судових рішень або на офіційному вебсайті Судової влади України є відомості щодо розгляду протоколів про адміністративне корупційне правопорушення; 4) іншим особам, стосовно яких наявні відомості про порушення ними вимог законодавства про запобігання корупції;
- рішення про персональний склад Комісії повинно оприлюднюватись на сайтах відповідних органів влади (з обов'язковим оновленням у разі змін) і не пізніше наступного дня з дня набрання ним чинності включатися до Реєстру та використовуватися під час інших етапів процедури компенсації шкоди.

Моделювання корупційного правопорушення № 3. Корупційні зловживання щодо черговості та пріоритетності розгляду Комісією заяв про компенсацію

У ст. 5 Закону про компенсацію визначено загальні питання черговості надання компенсації, які встановлюють загальні критерії для визначення черговості, серед яких: **хронологічний та спеціальний / пріоритетність права** (ст. 9 Закону про компенсацію). Такий підхід – нереалістичний і містить численні ризики, зокрема корупційні.

Реалізація хронологічного критерію залежить від черговості надходжень заяв про надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна у розрізі:

1. кожного населеного пункту (для пошкоджених та знищених об'єктів нерухомого майна, які розташовуються (розташовані) поза межами населеного пункту, – у розрізі території кожної територіальної громади);
2. способу надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна у межах території відповідної територіальної громади.

Реалізація спеціального критерію пов'язана з належністю особи до певної категорії осіб – виділяють традиційні пріоритетні категорії (багатодітні сім'ї, особи з інвалідністю I та II груп, учасники бойових дій та особи, призвані на військову службу за призовом під час мобілізації в період повномасштабного вторгнення російської федерації, яким не надано статусу учасника бойових дій).

Реалізацію моделі черговості за хронологічним критерієм та з використанням програмних засобів Реєстру важко забезпечити з огляду на декілька обставин:

- неадаптованість форми інформаційного повідомлення в додатку «Дія» до нормативних вимог до заяви про надання компенсації та нереалізованість програмних продуктів фіксації подання інформаційних повідомлень у розрізі населених пунктів та способу компенсації (станом на березень 2023 року під час подання повідомлення не фіксується бажаний спосіб компенсації);
- закритість списків та статистичних даних щодо поданих інформаційних повідомлень (заяв про надання компенсації) у розрізі населених пунктів;
- уповільнення процедури внаслідок запровадження такого критерію.

Додатково існуючий порядок визначення черговості не дає відповіді на запитання, чи поширюється ця норма на черговість розгляду заяв про пошкоджено майно (ст. 5 Закону про компенсацію передбачає розгляд заяв лише щодо знищеного майна), що дозволить Комісіям (у випадку покладення на них повноважень щодо розгляду заяв про надання компенсацій за пошкоджено майно) зловживати своїми дискреційними повноваженнями щодо черговості розгляду заяв про надання компенсації за пошкоджене майно. Цей аспект особливо важливий з урахуванням кількості пошкодженого майна, яке сягає майже 40% від загальної кількості майна, що зазнало пошкоджень від збройної агресії російської федерації¹¹.

Описані вище недоліки законодавства та існуючої практики сприятимуть корупційним зловживанням Комісіями і їхніми членами в питаннях черговості розгляду заяв про компенсацію та ухвалення відповідних рішень про компенсацію, зокрема шляхом отримання неправомірної вигоди за пришвидшення розгляду заяв про компенсацію у вигляді відкату – % суми компенсації або хабарів.

Рекомендації:

- створити механізми автоматичної верифікації поданої інформації в інформаційних повідомленнях про знищене або пошкоджене майно з метою автоматичного формування заяви і її розміщення у відповідному сегменті електронної черги (прив'язка до регіону та конкретної адреси);
- передбачити облік черговості заяв про надання компенсації в хронологічному порядку їх надходження без застосування розрізу за територіальним принципом та залежно від способу компенсації (існуючий порядок подання інформаційних повідомлень);

¹¹ <https://cutt.ly/Vwe02Zcs>

- залишити територіальний принцип (в розрізі населеного пункту) під час формування в Реєстрі черговості розгляду Комісіями заяв у межах кожного населеного пункту. Запровадити автоматичний (за допомогою програмних засобів) контроль за вибіркою заяв, поданих у розрізі кожного населеного пункту, для цілей діяльності Комісій на місцевому рівні;
- унеможливити зміни Комісіями черговості розгляду заяв та, відповідно, черговості компенсації шкоди (як нормативно – шляхом передбачення цього в типовому положенні про Комісію, так і технічно – за допомогою створення відповідних програмних засобів Реєстру пошкодженого та знищеного);
- унеможливити (програмними засобами Реєстру) позачергове внесення рішень (протоколів) Комісії про надання компенсації щодо осіб та майна, яке перебуває поза поточною черговістю в Реєстрі.

Моделювання корупційного правопорушення № 4. Корупційні зловживання на стадії ухвалення рішення про надання компенсації та виконання відповідного рішення

Основною метою розгляду заяви про компенсацію є практичний результат розгляду відповідної заяви – отримання компенсації. Однак питання забезпечення виконавчим органом ради надання компенсації вирішене законодавцем надто узагальнено у Законі про компенсацію.

Згідно з п.п. «а» п. 2 ч. 4 ст. 3 Закону про компенсацію рішення про надання або відмову у наданні компенсації за знищене майно ухвалює Комісія.

При цьому відповідно до абз. 1 ч. 7 ст. 6 Закону про компенсацію рішення про надання / відмову у наданні компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна підлягає затвердженню рішенням виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту протягом п'яти календарних днів з дня прийняття Комісією такого рішення.

Згідно з абз. 2 ч. 7 ст. 6 Закону про компенсацію копія рішення про надання/ відмову у наданні компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна завантажується посадовою особою виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту до Реєстру протягом п'яти робочих днів з дня його прийняття.

З вищенаведених норм вбачаються декілька корупційних ризиків:

1. сформульоване законодавцем положення щодо затвердження рішення Комісії про надання / відмову у наданні компенсації рішенням виконавчого органу ради,

- військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту допускає подвійність тлумачення, а саме – з наведеного не вбачається заборони виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту часткового затвердження або затвердження рішення з умовами (зміна розміру або виду компенсації тощо);
2. Закон про компенсацію не визначає статусу виконавчих органів місцевих рад, військових адміністрацій населеного пункту або військово-цивільних адміністрацій населеного пункту під час затвердження рішення про надання / відмову у наданні компенсації та не передбачає жодних процедурних норм реалізації ними своїх таких повноважень (зокрема порядку розгляду рішень Комісії, підстав для відмови у затвердженні або безальтернативність затвердження рішень);
 3. положення щодо внесення рішення про надання / відмову у наданні компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна до Реєстру посадовою особою виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту свідчить про «паперовий формат» діяльності Комісій та ухвалення ними рішень, що, своєю чергою, у поєднанні з іншими недоліками правового регулювання діяльності Комісій може створювати ризики фальсифікації (підробки) документів, в т.ч. посадовою особою, відповідальною за внесення рішення до Реєстру;
 4. неврегульованими залишаються питання черговості надання компенсації на підставі рішення Комісії (зокрема, чи є тотожними категоріями черговість отримання компенсації та черговість розгляду заяви про надання компенсації, про яку йдеться у ст. 5 Закону про компенсацію). Сформульовані положення ст. 5 Закону про компенсацію дають підстави для припущень щодо непоширення черговості розгляду заяви про надання компенсації на процес черговості надання компенсації.

Вищенаведені ризики в діяльності виконавчих органів місцевих рад та інших органів, які будуть забезпечувати виконання рішень Комісії про надання компенсації, надаватимуть можливість виконавчим органам місцевих рад за «певний відсоток» від суми компенсації (корупційна винагорода) або інших умов (фаворитизм, непотизм тощо) «пріоритезувати» виплати або відшкодування за деякими заявами.

Рекомендації:

- запровадити єдину черговість подання, розгляду та виплат за заявами про надання компенсації (контроль за такою черговістю передбачити у програмних засобах Реєстру);

- внести зміни до абз. 1 ч. 7 ст. 6 Закону про компенсацію, виклавши його в такій редакції: «Рішення про надання / відмову у наданні компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна підлягає затвердженню рішенням виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту протягом п'яти календарних днів з дня прийняття Комісією з розгляду питань щодо надання компенсації такого рішення. Під час затвердження рішення про надання / відмову у наданні компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна виконавчий орган ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту не розглядає правильність або обґрунтованість рішення про надання / відмову у наданні компенсації, не має права ухвалювати іншого рішення ніж рішення Комісії»;
- заборонити (шляхом встановлення певного режиму використання платіжної системи) виплати компенсацій або видачу житлових сертифікатів з порушенням порядку черговості подання, розгляду та виплат за заявами про компенсацію, визначеної Реєстром;
- виплату компенсації у формі грошових коштів здійснювати автоматично, за допомогою електронної інформаційної взаємодії системи електронних платежів, систем Казначейства України та Реєстру, зокрема визначити рамки для спеціального режиму використання коштів та унеможливити зняття готівкових коштів з таких рахунків;
- визначити цілі використання коштів, контроль за якими може бути здійснений банками або в автоматичному режимі (як це було зроблено з коштами програми «єПідтримка»).

РИЗИК 3

КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПІД ЧАС СТВОРЕННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ФОНДУ ТИМЧАСОВОГО ЖИТЛА

Формування Фонду тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) було реакцією на масштабну проблему, яка виникла внаслідок активних бойових дій, а саме – масової внутрішньої міграції в Україні. Формування таких фондів передбачає низку дій органів місцевого самоврядування або уповноважених ними органів, зокрема викупу (придбання) житла; будівництво нового житла; реконструкція наявних будинків і гуртожитків, а також переобладнання нежитлових приміщень на житлові; передача житла в комунальну або державну власність; капітальний ремонт об'єктів житлового фонду, у тому числі об'єктів соціального призначення.

Питання викупу, будівництва житла для потреб тимчасового проживання ВПО, порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання ВПО визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб»¹² (далі – Постанова № 495).

Процедури, що стосуються викупу, будівництва житла для потреб тимчасового проживання ВПО і формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання ВПО, сформовані у загальному вигляді та у спосіб, що надає широку дискрецію Держмолодьжитлу, сільським, селищним, міським радам. Як наслідок, є передумови для формування корупційних практик у цій сфері.

Окремо слід наголосити на тому, що відповідно до Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.02.2023 № 118¹³ (далі – Порядок № 118), кошти фонду спрямовуються на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, розроблення проєктної (проєктно-кошторисної) документації будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили його внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України (п.п. 3 п. 2 Порядку № 118).

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF>

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF#Text>

Відповідно до п. 4 Порядку № 118 будівлі, збудовані, реконструйовані, капітально відремонтовані згідно з п.п. 3 п. 2 цього Порядку, включаються до фондів житла для тимчасового проживання і надаються в користування відповідно до Порядку формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядку надання житла, придбаного Держмолодьжитлом за рахунок коштів гуманітарної та іншої допомоги, для тимчасового проживання постраждалих осіб, затверджених Постановою № 495.

Як наслідок за кошти з державного бюджету або за рахунок коштів гуманітарної чи іншої допомоги формується Фонд тимчасового житла, що, в свою чергу, потребує дослідження наявності корупційних ризиків у процедурах формування фондів тимчасового житла та надання житла з таких фондів у користування.

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Корупційні домовленості під час будівництва або викупу житла для тимчасового проживання ВПО

Постановою № 495 затверджено декілька порядків, зокрема Порядок викупу, будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб (далі – Порядок викупу).

Згідно з п. 2 Порядку викупу Держмолодьжитло, сільські, селищні, міські ради чи уповноважені ними органи (далі – уповноважені органи) здійснюють придбання житла у відчужувачів житла (власників житла, замовників будівництва житла тощо) у порядку, встановленому законодавством, за умови, що вартість придбання 1 кв. метра загальної площі житла (з урахуванням всіх обов'язкових платежів, що сплачуються покупцем при придбанні житла) не перевищує граничну вартість, визначену цим Порядком.

Відповідно до п. 5 Порядку викупу гранична вартість визначається як вартість 1 кв. метра загальної площі житла, що викупується або будується, яка не може перевищувати опосередковану вартість спорудження житла за регіонами України, визначену Мінрегіоном та збільшену на певні коефіцієнти (у 1,75 раза для обласних центрів, міст обласного значення з населенням понад 300 тис. осіб та населених пунктів, які розташовані в районах, прилеглих до меж міст – обласних центрів та у 1,5 раза – інших населених пунктів).

У п. 6 Порядку викупу визначено, що закупівля товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти під час будівництва (придбання) житла здійснюється в установленому законодавством порядку з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану». Проте вищезазначена постанова

Кабінету Міністрів України втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 № 1275.

Інших вимог до викупу або придбання житла Держмолодьжитлом або органами місцевого самоврядування Порядок викупу не містить.

Таким чином, на цей час взагалі не передбачено порядку та механізму закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти під час будівництва (придбання) такого житла.

Наведені обставини, з урахуванням існуючих вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178¹⁴, дозволяють замовникам (таким, як наприклад у цьому випадку – Держмолодьжитлу та органам місцевого самоврядування) зловживати процедурами закупівель (зокрема, необґрунтовано використовувати окремі процедури закупівель, які більш уражені корупцією, формулювати вимоги до закупівель у спосіб, що заздалегідь надаватиме перевагу конкретному учаснику або наперед визначатиме конкретного постачальника) та залучати виконавців на корупційній основі (за домовленістю з такими підрядниками або залучення фактично афілійованих підрядників) з подальшим розподілом отриманих бюджетних коштів від закупівель робіт таких підрядників¹⁵.

Потенційно, саме у сфері викупу та будівництва житла для фондів тимчасового житла будуть формуватись найбільш «потужні/хабаромісткі» корупційні схеми. Ключовими чинниками цього є:

- а) включеність компаній-забудовників у місцеві неформальні владно-бізнесові мережі (часто – належність цих бізнесів до сфери інтересів місцевих посадовців, керівників чи їх близьких);
- б) можливість маніпуляцій з конкурентними процедурами;
- в) висока рентабельність робіт і можливість використання схем її штучного приховування;
- г) непрозорість відносин із замовниками і виконавцями.

Окрему увагу варто звернути на положення абз. 3 п. 2 Порядку викупу, згідно з яким контроль за дотриманням вимог цього Порядку викупу під час придбання житла, інші організаційні заходи, пов'язані з придбанням житла з метою передачі для проживання внутрішньо переміщених осіб, здійснює Держмолодьжитло та/або його відокремлені підрозділи.

¹⁴ «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#n16>

¹⁵ Стратегічний аналіз ризиків НАЗК щодо публічних закупівель: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-2.pdf>
https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ryzyky-zakupivel_zminy-do-ZU.pdf

Фактично в одній структурі поєднуються функції реалізації політики та контролю за дотриманням її реалізації (оскільки згідно з абз. 1 п. 2 Порядку викупу Держмолоджитло самостійно може здійснювати викуп або замовлення будівництва житла), що, своєю чергою, посилюватиме корупційні практики викупу або будівництва житла для тимчасового проживання ВПО.

Особливістю можливого формування корупційних практик є відсутність централізованої системи обліку потреб у тимчасовому житлі, обліку викупленого або побудованого тимчасового житла, що посилює загальний рівень непрозорості цих процедур та каталізує умови корупційної діяльності.

Рекомендації:

- в обов'язковому порядку застосовувати до викупу та будівництва житла для тимчасового розміщення ВПО лише відкриті торги без використання інших спрощених процедур та без створення пріоритетів (для місцевих чи національних учасників), із залученням міжнародних організацій чи донорів, з обов'язковим відкритим доступом до електронних баз щодо учасників конкурсу, виконавців та субпідрядників тощо;
- створити єдину електронну інформаційну систему управління фондом тимчасового житла для ВПО як складову Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови інфраструктури, до якої вносити всю інформацію про потреби ВПО у тимчасовому житлі, яка міститиме всю необхідну інформацію про вчинені дії щодо викупу та закупівлі житла для цих потреб, і даватиме змогу повністю ухвалювати всі рішення у цій сфері. Забезпечити інтеграцію системи з необхідними інформаційними комунікаційними системами, в т.ч. Реєстром і Єдиною інформаційною базою даних про ВПО;
- розробити та впровадити стандарт «соціального тимчасового житла» з орієнтацією на принцип «краще ніж було»; водночас, зважаючи на його тимчасовий характер, – відсутність надмірностей і нерівних умов для різних сімей;
- розробити правила та механізми подолання штучних регіональних відмінностей, забезпечити рівномірний регіональний розподіл ресурсів з урахуванням реальних потреб і можливостей (зокрема, кількість ВПО та їх територіальне походження, стан житла чи наявність можливості повернення тощо).

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Корупційні зловживання під час розподілу (надання) Фонду тимчасового житла («великі наслідки малої корупції»)

Постановою № 495 також затверджено Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб (далі – Порядок надання житла).

Згідно з п. 7 Порядку надання житла ВПО та членам її сім'ї безоплатно надається житлове приміщення з Фонду за місцем фактичного проживання / перебування в межах території уповноважених органів.

У п. 10 Порядку надання житла передбачено, що ВПО для взяття на облік громадян, що потребують житла для тимчасового проживання, подається заява (до уповноваженого органу, у межах території якого вони перебувають на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб). До заяви додаються документи, визначені у п. 12 Порядку надання житла.

При цьому аналіз переліку вказаних документів дає змогу дійти висновку, що всі документи з цього переліку можуть бути отримані в державних реєстрах, системах та базах даних, а тому їх вимагання є недоречним (крім випадків відсутності в таких державних реєстрах, системах та базах даних відповідної інформації).

Згідно з п. 17 Порядку надання житла рішення про взяття внутрішньо переміщеної особи на облік громадян, що потребують житла для тимчасового проживання, або про відмову у взятті на такий облік приймається уповноваженим органом протягом одного робочого дня після подання відповідної заяви.

У п. 18 Порядку надання житла визначено підстави для відмови у взятті ВПО на облік громадян, що потребують житла для тимчасового проживання, та підстави для зняття з такого обліку.

Однією з підстав для відмови у взятті ВПО на облік осіб громадян, що потребують житла для тимчасового проживання, є подання неповного пакета документів, визначеного у п. 12 Порядку надання житла, хоча, як зазначалось вище, **всі необхідні документи можна знайти в державних реєстрах, системах та базах даних**, що, своєю чергою, призводитиме до вимагання неправомірної вигоди.

В абз. 2 п. 19 Порядку надання житла передбачено, що визначення осіб, яким будуть надані житлові приміщення з фонду, здійснюється уповноваженим органом за результатами нарахування балів за бальною системою оцінювання потреби в житлі для внутрішньо переміщених осіб, визначеною у п. 20 Порядку надання житла.

Встановлена бальна система є складною та залежить від багатьох критеріїв і умов (див. п. 20 Порядку надання житла). При цьому особливістю цієї системи є те, що нарахування балів здійснюється посадовими особами (а не автоматично,

хоча інформація про 95% критеріїв міститься в державних реєстрах, системах та базах даних).

Також додатково рішенням уповноваженого органу може бути затверджений перелік додаткових загальних критеріїв, загальна кількість балів за якими може становити не більше 20 балів на сім'ю, що створює ризики маніпулювання балами та, як наслідок, спричиняє корупційні зловживання під час визначення черговості надання тимчасового житла за рахунок надання неправомірної вигоди.

До того ж разом із недосконалістю та ризиками у Порядку надання житла містяться широкі дискреційні повноваження щодо контролю за використанням наданого тимчасового житла та можливості органів місцевого самоврядування необґрунтовано позбавляти осіб права на проживання в тимчасовому житлі або ж навпаки – використання майна не за призначенням, наприклад: для передання його в піднайм за плату і, як результат, розподілу отриманих виплат з посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Більш складна ситуація з розподілом Фонду тимчасового житла, який здійснюється Держмолодьжитлом та регулюється окремим Порядком надання житла, придбаного Держмолодьжитлом за рахунок коштів гуманітарної та іншої допомоги, для тимчасового проживання постраждалих осіб, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 495 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 07.09.2022 № 1000) (далі – Порядок Держмолодьжитла).

Згідно з п. 2 Порядку Держмолодьжитла надання житла постраждалим особам здійснюється за рішенням Держмолодьжитла на підставі договору найму.

У п. 3 Порядку Держмолодьжитла визначено, що перелік постраждалих осіб, яким надається житло для тимчасового проживання, та черговість його надання визначається обласними, Київською міською державними адміністраціями (обласними, Київською міською військовими адміністраціями). Пріоритетність надання житла для тимчасового проживання постраждалих осіб визначається обласними, Київською міською державними адміністраціями (обласними, Київською міською військовими адміністраціями) з урахуванням п. 20 Порядку надання житла.

Системний аналіз пп. 2, 3 Порядку Держмолодьжитла, з огляду на їх викладення, не дає змоги дійти висновків, що Держмолодьжитло прямо зобов'язане керуватися переліками постраждалих осіб, які складаються обласними, Київською міською державними адміністраціями (обласними, Київською міською військовими адміністраціями).

До того ж, зважаючи на п. 3 Порядку Держмолодьжитла, неможливо встановити спосіб / порядок формування відповідних переліків (чи аналогічні вони порядку взяття ВПО на облік громадян, що потребують житла для тимчасового проживання, чи є іншими), оскільки передбачено лише те, що пріоритетність осіб у таких Переліках визначається обласними, Київською міською державними адміністраціями (обласними, Київською міською військовими адміністраціями) згідно з п. 20 Порядку надання житла.

Додатково слід наголосити на неврегульованості Порядком Держмолодьжитла повноважень Держмолодьжитла щодо надання житла ВПО для тимчасового проживання.

Наведені вище прогалини законодавства в частині надання Держмолодьжитлом житла з Фонду тимчасового житла дають змогу спрогнозувати корупційні правопорушення посадових осіб Держмолодьжитла та обласних, Київської міської державної адміністрації (обласних, Київської міської військової адміністрації) щодо корупційного розподілу викупленого або збудованого житла (в т.ч. особам, які не мають відповідних підстав для отримання такого житла, або надання житла особам, які в подальшому можуть надавати таке житло в оренду тощо).

Рекомендації:

- створити єдину електронну інформаційну систему управління фондом тимчасового житла для ВПО як складову Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови інфраструктури, за допомогою якої здійснювати подання заяв про взяття на облік та надання житла для тимчасового проживання. Забезпечити перевірку поданих заяв за допомогою програмних засобів системи та інтеграцію системи з необхідними інформаційними комунікаційними системами, в т.ч. Реєстром та Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб;
- створити електронну чергу із чіткими критеріями пріоритетності (перевірка критеріїв здійснюється автоматично програмними засобами) та порядку оформлення;
- встановити максимальний термін користування таким житлом та надати можливість викупу за ринковими цінами такого житла;
- використовувати систему верифікації заяв з метою унеможливлення зловживань з боку осіб, що мають житло в інших регіонах (перевірка наявності іншого житла, яке може здаватись в оренду);
- врегулювати повноваження Держмолодьжитла щодо надання житла ВПО для тимчасового проживання.

РИЗИК 4

КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ НА СТАДІЇ ФІКСАЦІЇ ФАКТІВ ПОШКОДЖЕНЬ / РУЙНУВАНЬ, ОБСТЕЖЕННЯ ПОШКОДЖЕНЬ ОБ'ЄКТА ТА СКЛАДЕННЯ ПОПЕРЕДНЬОГО ВИСНОВКУ ПРО ТЕХНІЧНИЙ СТАН ЩОДО МОЖЛИВОСТІ / НЕМОЖЛИВОСТІ ЕКСПЛУАТАЦІЇ (ВІДНОВЛЕННЯ) ОБ'ЄКТА

Фіксація фактів пошкоджень або руйнування будівель та споруд, зумовлених збройною агресією російської федерації, здійснюється відповідно до Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 (далі – Порядок № 473). Фіксація відповідних порушень відбувається шляхом комісійного обстеження комісіями виконавчих органів місцевих рад або військових адміністрацій, за результатами якого складається акт комісійного обстеження (п. 8-1 Порядку № 473).

Окрім фіксації факту руйнувань / пошкоджень, невід'ємною умовою надання / відмови у наданні компенсації є забезпечення проведення обстеження об'єкта, щодо якого розглядається заява (п. 4 ч. 1 ст. 6 Закону про компенсацію).

Проведення обстеження пошкоджених або знищених об'єктів повинно бути здійснено органами місцевого самоврядування з одночасним внесенням відповідних документів (відомостей) до Реєстру.

На цей час питання забезпечення проведення обстеження пошкоджених або знищених будівель врегульовано Порядком № 473, відповідно до п. 6 якого обстеження пошкоджених об'єктів здійснюється за рішенням виконавчих органів місцевого самоврядування, а за їх відсутності – військових адміністрацій шляхом комісійного обстеження, що проводиться відповідно до п. 8-1 цього Порядку, та / або технічного обстеження, що проводиться відповідно до п. 9 цього Порядку, – відповідно до затвердженого плану робіт.

Саме від Комісій з обстеження, які вирішують питання необхідності проведення технічного обстеження, та фахівця з технічного обстеження, який визначає категорії пошкоджень об'єкта, залежить результат розгляду заяви про надання компенсації.

Корупціогенним контекстом є те, що у разі висновку технічного обстеження об'єкта щодо його непридатності до використання він підлягає демонтажу відповідно

до Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 474 (далі – Порядок № 474)¹⁶, а заява про надання компенсації розглядається, як за знищене майно. Ці обставини впливають і на особливості розгляду заяви, і на форму компенсації.

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Зловживання під час фіксації фактів пошкоджень / руйнувань комісіями місцевих рад

Фіксація відповідних пошкоджень відбувається шляхом комісійного обстеження комісіями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад або військових адміністрацій, за результатами якого складається акт комісійного обстеження. При цьому законодавцем не визначено вимог до порядку формування відповідних Комісій та кваліфікаційних вимог до її членів. Єдиною умовою її діяльності, яка передбачена Порядком № 473, є те, що до роботи такої комісії обов'язково залучаються фахівці / фахівець, який здобув вищу освіту у галузі знань «Будівництво та архітектура», крім спеціальності «Геодезія та землеустрій».

За результатами комісійного обстеження складається акт обстеження об'єкта, пошкодженого внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією російської федерації (далі – акт комісійного обстеження), у якому вказується стандартна інформація про об'єкт (форма власності та власник (управитель), обсяг та ймовірні причини пошкоджень тощо). До відповідного акта комісійного обстеження включаються висновки щодо необхідності проведення технічного обстеження відповідно до п. 9 Порядку № 473.

Додатково існує вимога щодо долучення результатів фотофіксації об'єкта, які свідчать про характер та обсяг руйнувань. Однак при цьому в Порядку № 473 відсутні конкретні вимоги до правил фіксації обсягу та ймовірних причин пошкоджень, процедурних вимог до роботи комісії під час фіксації відповідних пошкоджень / руйнувань. Така «спрощеність» фактично наділяє комісії широкими дискреційними повноваженнями в цих питаннях та створює умови зловживань, в т.ч. корупційних, які можуть проявлятися, зокрема, шляхом завищення обсягу руйнувань з підрубкою (підміною) результатів фотофіксації об'єкта, що свідчать про характер та обсяг руйнувань.

Рекомендації:

- внести зміни до Порядку № 473 та врегулювати порядок створення і діяльності комісій з обстежень, зокрема встановити вимоги до членів, мінімальний

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2022-%D0%BF#Text>

кількісний склад тощо. Важливо передбачити можливість включення до складу комісії представників громадськості;

- встановити вимогу щодо обов'язкової відеофіксації проведення обстежень комісіями. Матеріали відеофіксації мають бути обов'язковими додатками до акта комісійного обстеження;
- розробити типовий регламент фіксації пошкоджень комісіями з обстеження під час їх діяльності та забезпечити його обов'язковість для таких комісій;
- визначити в Порядку № 473 роль акта комісійного обстеження під час розгляду питань про надання компенсації комісіями з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, зокрема безальтернативність викладених у ньому висновків та обставин, визначення розміру компенсації тощо;
- встановити порядок внутрішнього контролю прийняття рішень під час проведення обстежень та складення актів комісійного обстеження, передбачити процедури їх оскарження.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Корупційні домовленості між фахівцем з технічного обстеження, посадовими особами органів місцевого самоврядування / військових адміністрацій та заявником щодо внесення недостовірних відомостей у звіт за результатами проведення обстеження та акта технічного обстеження про технічний стан щодо можливості / неможливості експлуатації (відновлення) об'єкта та необхідності його демонтажу

Правовою основою проведення обстеження є Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 № 257 (зі змінами) (далі – Порядок № 257)¹⁷.

В абз. 2 п. 1 Порядку № 257 передбачено, що цей Порядок застосовується під час проведення обстеження пошкоджених внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів об'єктів (далі – пошкоджені об'єкти) з метою прийняття рішення про можливість подальшої експлуатації та розроблення заходів із відновлення.

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D0%BF#Text>

Порядок № 257 встановлює такі етапи технічного обстеження:

1. підготовка до проведення обстеження об'єкта;
2. попереднє та/або основне (детальне) обстеження об'єкта;
3. складення звіту про результати обстеження із рекомендаціями щодо подальшої експлуатації. Зміст кожного з етапів детально прописаний в пп. 9 – 11 Порядку № 257.

Порядок дій фахівця з обстеження на кожному з етапів визначається в Методиці, яка затверджується Мінрегіоном (абз. 3 ч. 2 ст. 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; абз. 2 п. 8-1 Порядку № 257).

Наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 06.08.2022 № 144 було затверджено Методику проведення обстеження та оформлення його результатів¹⁸ (далі – Методика обстеження).

Аналіз Порядку № 257 та Методики обстеження свідчить про недосконалість їх положень, які сприяють дискреції фахівця з обстежень в таких питаннях: відсутність запобіжників щодо об'єктивності та обґрунтованості результатів обстеження (відсутність вимоги щодо обов'язкового долучення фото- та відеоматеріалів); можливості залучення інших осіб до проведення обстежень; визначення потреби у проведенні попереднього чи детального обстеження; відсутність обов'язковості внесення звітів з обстеження до Реєстру тощо.

Така дискреція та прогалини регулювання можуть призводити до корупційних домовленостей фахівця з обстеження як з посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування або військових адміністрацій (наприклад, заниження показників пошкоджень з метою мінімізації розміру компенсації), так і з власником об'єкта, щодо якого проводиться обстеження (завищення розміру втрат / пошкоджень та внесення недостовірних відомостей до звіту з обстеження).

Рекомендації:

- визначити в Методиці проведення обстеження об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок позапроектних впливів (пожежі, стихійного лиха, аварії, воєнних дій або терористичних актів), чіткі критерії та вимоги для проведення попереднього або детального обстеження і умови залучення інших осіб до проведення обстеження;
- встановити вимогу щодо обов'язкової відеофіксації проведення обстежень об'єктів на етапах попереднього та / або основного (детального) обстеження. Матеріали відеофіксації мають бути обов'язковими додатками до звіту за результатами обстеження;

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0898-22#Text>

- виключити з п.п. 3 п. 1 ст. 14 Закону про компенсацію положення про невключення до Реєстру звітів про обстеження, проведених на підставі ст. 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- доповнити п.п. 3 п. 3 ст. 14 Закону про компенсацію положенням про обов'язковість внесення до Реєстру звітів про обстеження, проведених на підставі ст. 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- внести зміни до Порядку № 257 та Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681, доповнивши їх положеннями щодо:
 - а) обов'язковості формування звітів з обстежень на підставі п. 8-1 Порядку № 257 з використанням функціональних можливостей Реєстру будівельної діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва;
 - б) їх передачі до Реєстру в порядку інформаційно-комунікаційної взаємодії між системами;
- розробити та запровадити правила формато-логічного контролю в Реєстрі будівельної діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва щодо звітів з обстеження (можливість автоматичного зіставлення звітів з обстеження в межах одного об'єкта (багатоквартирних будинків, інших будівель з багатьма приміщеннями) на предмет їх сумісності та релевантності внесених даних). До прикладу, суміжні квартири є фактично знищеними, але два звіти містять різні висновки та рекомендації).

Моделювання корупційного правопорушення № 3. Зловживання бюджетними коштами на закупівлю послуг виконавців робіт з технічних обстежень в умовах нерегламентованого визначення виконавців робіт

Відповідно до абз. 5 п. 7 Порядку № 473 підготовка до проведення обстеження включає комплекс організаційно-технічних заходів, що полягає, зокрема, у визначенні виконавця робіт з технічного обстеження пошкоджених об'єктів (далі – виконавець робіт з технічного обстеження або виконавець) та організації робіт з технічного обстеження, в тому числі вахтовим методом (якщо проведення технічного обстеження забезпечується уповноваженим органом відповідно до плану робіт).

Інших положень щодо процедур та правил визначення виконавчими органами місцевого самоврядування або військових адміністрацій виконавців робіт з технічних обстежень Порядок № 473 не містить, що створює ризики корупційних зловживань при залученні таких виконавців уповноваженими органами.

Так, питання закупівель робіт та послуг за бюджетні кошти повинні вирішуватися за певними правилами, в т.ч. з дотриманням вимог Закону України «Про публічні закупівлі». Проте чинні правила Закону України «Про публічні закупівлі», а також передбачена на період воєнного стану можливість застосовувати їх з певними особливостями (зокрема, без використання електронної системи закупівель)¹⁹, дозволяють зловживати замовникам (органам виконавчої влади та місцевого самоврядування) процедурами закупівель (зокрема, використовувати спрощені закупівлі, які зазвичай вразливі до корупції) та залучати виконавців робіт з технічного обстеження на корупційній основі (за домовленістю з такими виконавцями, або залучення фактично афілійованих осіб) з подальшим «корупційним розподілом» отриманих бюджетних коштів від закупівель послуг виконавців.

Окремо слід наголосити на тому, що відсутність чітких регламентів та процедур обрання виконавців робіт з технічного обстеження може призводити до залучення недобросовісних виконавців, обрання таких виконавців без урахування потенційного конфлікту інтересів.

Масштаби фінансових втрат у результаті відповідних зловживань неважко розрахувати.

Відповідно до речення 2 абз. 3 ч. 2 ст. 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вартість проведення обстеження визначається згідно із кошторисними нормами України щодо ціноутворення у будівництві. Такі нормативи є досить вартісними. Згідно з п. 2.5 Настанови з визначення вартості проведення робіт з оцінки технічного стану та експлуатаційної придатності об'єктів будівництва (обстеження), затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України 30.04.2022 № 67²⁰ (далі – Настанова), показник кошторисної вартості в розрахунку на один людино-день при виконанні обстеження будівель і споруд в звичайних умовах, приймається в розмірі:

- візуальним методом – 1996 гривень/люд.-день;
- інструментальним методом – 2315 гривень / люд.-день.

У виняткових випадках виконання термінових робіт з подовженим робочим днем, наявності аварійних конструкцій, небезпеки на об'єктах замінування, ускладненості доступу, відсутності освітлення тощо (далі – складні умови) вартість одного людино-дня може збільшуватися з урахуванням коефіцієнта до 1,4 за погодженням із замовником.

Залежно від ступеня пошкодження об'єкта будівництва внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації,

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#Text>

²⁰ <https://e-construction.gov.ua/files/upload/2022-05-02/97487248-e6a7-44d4-ad02-43d07a6754e2.pdf>
<https://e-construction.gov.ua/files/upload/2022-05-02/c7cce563-386f-4ca4-8fa3-bb491a49d145.pdf>

проведення обстеження будівель і споруд може виконуватися візуальним та інструментальним методами. При виконанні робіт з візуального та інструментального обстеження разом вартість робіт розраховується як сума вартості за двома методами (п. 2.3 Настанови).

Додаток 5 до Настанови містить Перелік Збірників нормативів трудомісткості та вартості робіт з оцінки технічного стану та експлуатаційної придатності конструкцій будівель і споруд²¹. Однак цей Перелік включає 7 документів з різними підходами та різними показниками середніх трудовитрат на обстеження, що становить самостійний фактор корупційних ризиків під час визначення вартості робіт з технічного обстеження.

Навіть беручи до уваги один з документів Переліку, до прикладу – Методичні рекомендації визначення вартості робіт з обстеження, оцінки технічного стану і паспортизації будівель і споруд (НДІБВ)²², показник трудовитрат для обстеження будівель коливається в діапазоні від 8 до 136 люд.-днів.

Отже, середня вартість за обстеження одного об'єкта двома методами та з урахуванням коригуючого коефіцієнта 1,4 згідно з вищевказаними методичними рекомендаціями може становити від 48 тис. грн $((1996+2315)*1,4*8)$ до 820 тис. грн $((1996+2315)*1,4*136)$.

Враховуючи вищенаведену середню вартість обстеження та неврегульованість питання визначення такої вартості, кількість пошкоджених та знищених об'єктів (беручи до уваги той факт, що не кожен об'єкт потребує саме технічного обстеження), можна припускати про значний обсяг витрат на послуги / роботи з технічного обстеження, що з урахуванням недоліків законодавчого регулювання породжує обґрунтовані ризики корупційних зловживань бюджетними коштами.

Подібна ситуація вже виникає в деяких містах України в процедурах обрання виконавців робіт з технічного обстеження. Так, у Харкові міська рада заплатила понад 7,7 млн грн за обстеження стану багатопверхівок після обстрілів пов'язаним виконавцям або виконавцям, які часто залучались органами місцевого самоврядування до проєктних робіт до повномасштабної агресії російської федерації²³.

Рекомендації:

- внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» в частині заборони на використання процедур спрощених закупівель для заходів щодо визначення виконавців для проведення обстеження будівель у зв'язку з пошкодженням/знищенням об'єкта внаслідок воєнних дій або терористичних актів;

²¹ <https://e-construction.gov.ua/files/upload/2022-05-02/c0fc1b5c-3f1f-4249-b795-eb15b3a8908c.pdf>

²² http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5989

²³ <https://anticor-kharkiv.org/our-work/u-kharkovi-miskrada-zaplatyla-ponad-sim-milyoniv-za-obstzhenia-stanu-bahatopoverkhivok-pisla-obstriliv/>

- передбачити у п. 6 ст. 15 Закону про компенсацію, що забезпечення проведення обстежень пошкодженого та знищеного майна у разі залучення виконавців робіт з обстеження здійснюється з дотриманням законодавства про публічні закупівлі;
- виключити положення п. 2.5 Настанови щодо визначення вартості робіт з обстеження за невизначеним переліком документів, який допускає широку дискрецію у ціноутворенні;
- розробити орієнтовні показники витрат часу саме на проведення обстеження одного об'єкта (з урахуванням характеристик об'єкта) та рекомендації щодо навантаження виконавця робіт з візуальних оглядів / обстежень. На основі відповідних орієнтовних показників розробити ставки визначення вартості проведення робіт з оцінки технічного стану та експлуатаційної придатності об'єктів будівництва щодо визначення вартості робіт з обстеження;
- внести зміни до Порядку № 473 та Порядку № 257, передбачивши, що виконавці робіт з технічного обстеження для цілей п. 8-1 Порядку № 257 залучаються з використанням Електронної системи публічних закупівель. Зокрема, встановити, що до системи вноситься інформація про поточні роботи фахівця (кількість оглядів та обстежень, які проводяться одночасно) для цілей визначення навантаження виконавця, інформація про порушення ним вимог професійної етики, вимог у сфері містобудівної діяльності або про факти притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- передбачити, що не можуть бути виконавцями робіт з технічного обстеження для цілей п. 8-1 Порядку № 257 особи, стосовно яких наявна інформація про порушення ними вимог професійної етики, вимог у сфері містобудівної діяльності або які притягалися до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності; а також встановити запобіжники можливого конфлікту інтересів чи особистої зацікавленості виконавця;
- включати до Реєстру в розділ про «пошкоджене та знищене майно» інформацію про виконавця робіт з технічного обстеження.

РИЗИК 5

КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ ПІД ЧАС ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВА НА КОМПЕНСАЦІЮ, УХВАЛЕННЯ ВІДПОВІДНОГО РІШЕННЯ ТА ОТРИМАННЯ КОМПЕНСАЦІЇ

Ключовим органом із розгляду питань щодо надання компенсації є Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна (далі – Комісія або Комісії), яка створюється як консультативно-дорадчий орган виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту (ч. 1 ст. 3 Закону про компенсацію).

Комісії, серед іншого: встановлюють наявність / відсутність права на компенсацію, вирішують питання про компенсацію (вивчають документи, визначають її розмір тощо). Ці повноваження потребують дослідження з точки зору наявності корупціогенних чинників / корупційних ризиків. Окремо має оцінюватись стадія виконання окремих рішень про компенсацію.

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Корупційні зловживання на основі домовленості з реєстратором заяви (працівником центру надання адміністративних послуг або органу соціального захисту населення, нотаріусом)

Необхідно звернути увагу на те, що Законом про компенсацію (абз. 2 п.п. «в» п. 3 ч. 1 ст. 6) передбачено звільнення заявника від обов'язку подання Комісії оригіналів документів, за умови що правильність копій засвідчена працівником центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), органу соціального захисту населення або нотаріусом.

У ч. 7 ст. 4 Закону про компенсацію визначено перелік документів, які додаються до заяви, з їх поділом залежно від виду знищеного та пошкодженого об'єкта нерухомого майна. Але більшість документів з цього переліку не містять / не містили вимог щодо їх реєстрації або засвідчення з боку державних органів під час їх складення / засвідчення / посвідчення (наприклад, договори інвестування, договори про пайову участь

в кооперативах тощо). За таких умов можливості їх верифікації є досить обмеженими, й існує висока ймовірність подання підроблених документів.

Наявність норм щодо звільнення заявника від обов'язку щодо надання оригіналів документів Комісії, з огляду на *«презумпцію достовірності реєстрової інформації»* та недосконалості механізмів верифікації інформації, яка подається разом із заявою про надання компенсації (інформаційним повідомленням), є корупціогенним чинником, оскільки створює можливість майже без будь-яких наслідків для працівників ЦНАПу, органу соціального захисту населення або нотаріуса (*через масовість документів, що подаються, і низький поріг виявлення зловживань*) надавати сприяння заявникам у досягненні неправомірних і злочинних намірів:

- а) зокрема, засвідчення правильності копій угод щодо неіснуючих об'єктів, відомості про які відсутні в реєстрах нерухомого майна (Державного реєстру речових прав, Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва тощо), та документів, які підроблені із залученням посадових осіб (*«примарні компенсації»*);
- б) легалізація (внесення до Реєстру та звільнення заявника від обов'язку надання оригіналів угод) незаконних забудов загалом чи відступу від обов'язкових містобудівних вимог (порушення будівельних норм та правил, відсутність дозволів чи узгоджень, використання фіктивних чи підроблених документів тощо).

Рекомендації:

- виключити абз. 2 п.п. «в» п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону про компенсацію щодо звільнення заявників від обов'язку надання оригіналів документів;
- передбачити правила формато-логічного контролю інформації та документів про пошкоджений або знищений об'єкт нерухомого майна під час їх внесення до Реєстру (за відсутності інформації про відповідний об'єкт у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та його архівних складових) шляхом пошуку інформації про відповідний об'єкт в інших реєстрах, системах та базах даних.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Корупційні зловживання під час визначення виду та розміру компенсації

У ст. 8 Закону про компенсацію передбачено існування двох видів компенсації:

- 1) надання грошових коштів шляхом їх перерахування на поточний рахунок отримувача компенсації зі спеціальним режимом використання для фінансування будівництва;
- 2) надання заявнику житлового сертифіката, який може бути використаний для фінансування придбання житла.

При цьому Законом про компенсацію обмежується вид компенсації залежно від виду знищеного майна, а саме: перший та другий вид компенсації доступні лише як компенсації за будинки садибного типу, садові або дачні будинки. За квартири та інші житлові приміщення доступною є лише опція щодо житлового сертифіката.

Зважаючи на складність процедури використання житлового сертифіката (необхідність звернення із заявою про його використання до спеціально уповноваженої юридичної особи, очікування фінансування від такої особи тощо), для заявників привабливою є компенсація у формі отримання грошових коштів. На цій основі можуть формуватись корупційні домовленості щодо визначення Комісією виду знищеного майна (будинок садибного типу або, до прикладу, інше житлове приміщення) і, відповідно, – виду компенсації.

Не менш корупціогенними є норми щодо визначення розміру компенсації.

Так, у ч. 4 ст. 8 Закону про компенсацію передбачено, що розмір компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна визначається щодо кожного отримувача компенсації та кожного знищеного об'єкта нерухомого майна окремо, виходячи із загальної площі знищеного об'єкта нерухомого майна та вартості 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна. Виглядає доволі обґрунтованим, що розмір компенсації визначається не на власний розсуд Комісії, а шляхом доволі простих арифметичних дій – множення площі на вартість 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна.

При цьому доречно звернути уваги на те, що корупціогенність створює зв'язок ч. 4 з нормами ч. 7 ст. 8 Закону про компенсацію, згідно з яким визначення вартості 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а саме – в порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, **який ще не розроблений**. Наведена вище норма надаватиме змогу Комісії з урахуванням дискреції Кабінету Міністрів України визначати вартість 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна у свавільний спосіб без будь-яких запобіжників.

Не менш суперечливою є і норма ч. 6 ст. 8 Закону про компенсацію, згідно з якою розмір компенсації за фактично збудовані об'єкти будівництва, але не введені в експлуатацію, визначається пропорційно відсотку ціни такого об'єкта, який фактично сплачений отримувачем компенсації. З урахуванням низької здатності верифікувати договори інвестування, договори пайової участі тощо і, як наслідок, неможливості перевірити реально сплачені кошти за такі об'єкти є ризики домовленостей з Комісіями щодо визначення не підтвердженого документально розміру компенсації або сплати компенсації за неіснуючі об'єкти. До того ж відсутність на законодавчому рівні методології, максимального та мінімального відсотка може призводити до зловживань під час визначення відповідного розміру компенсації з урахуванням відсотка ціни такого об'єкта, який фактично сплачений отримувачем компенсації.

Рекомендації:

- виключити норму про диференціювання видів компенсації залежно від виду майна (ч. 2 ст. 8 Закону про компенсацію) або врегулювати порядок встановлення виду майна Комісією виключно за даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та відомостями технічної інвентаризації, які внесені до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (її архівних складових);
- внести зміни до ст. 8 Закону про компенсацію та визначити загальні питання встановлення вартості 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна без делегування відповідних повноважень Кабінету Міністрів України. Зокрема, передбачити положення про те, що вартість 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна визначається ринковим методом для всієї України (а не опосередкованою вартістю будівництва, яка визначається методиками Мінрегіону) та затверджується рішенням Кабінету Міністрів України). Приведення вартості 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна в регіонах з високою вартістю будівництва здійснюється з використанням коригуючих коефіцієнтів, які затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- передбачити у ст. 8 Закону про компенсацію, що визначення розміру компенсації яка зазначається в житловому сертифікаті, здійснюється шляхом обчислення загальної площі знищеного майна на вартість 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна, визначеного Кабінетом Міністрів України, з урахуванням коефіцієнтів приведення;
- виключити ч. 6 ст. 8 Закону про компенсацію щодо повноваження Комісії самостійно визначати відсоток (розмір) компенсації у випадку розгляду питання про компенсацію за збудоване, але не введене в експлуатацію зруйноване майно.

Моделювання корупційного правопорушення № 3. Корупційні зловживання з використанням житлового сертифіката та фінансування будівництва з використанням житлового сертифіката

Відповідно до ч. 8 ст. 8 Закону про компенсацію житловий сертифікат використовується отримувачем компенсації для фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення / будинку, що буде споруджений

у майбутньому, або інвестування / фінансування його будівництва). Обсяг такого фінансування дорівнює грошовій сумі, зазначеній у житловому сертифікаті.

Для фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення / будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування / фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката отримувач компенсації (або його представник – у разі звернення в паперовій формі) звертається до визначеної Кабінетом Міністрів України юридичної особи в паперовій або електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

При цьому Законом про компенсацію конкретно не визначено статусу такої юридичної особи, її повноважень, порядку та засад діяльності щодо укладення відповідних договорів купівлі-продажу на підставі житлових сертифікатів, питання моніторингу виконання укладених договорів тощо. До того ж відповідна юридична особа буде використовувати значний фінансовий ресурс, що породжуватиме відповідні корупційні практики.

Також залишаються вірогідними неформальні практики та домовленості між заявником та забудовником (поза відносинами з відповідною юридичною особою, визначеною Кабінетом Міністрів України) щодо «монетизації» житлових сертифікатів з використанням різного роду фіктивних договірних інструментів.

Корупціогенною є і норма ч. 15 ст. 8 Закону про компенсацію, яка містить доволі вузький перелік підстав для обмежень фінансування придбання / будівництва житла з використанням житлового сертифіката. Цей перелік не здатний запобігти придбанню житла у недобросовісних забудовників, що може призвести до значних бюджетних втрат і, відповідно, зневіри у процедурах відбудови, оскільки після укладення відповідного договору особа втрачатиме права вимоги на компенсацію і спричинить втрати компенсації через неналежно організовані процедури з боку держави.

Рекомендації:

- визначити статус, права, вимоги, повноваження, порядок діяльності юридичної особи, яка відповідатиме за розгляд звернень щодо фінансування придбання / будівництва на підставі житлового сертифіката;
- розробити порядок моніторингу виконання укладених договорів та недопущення зловживань забудовниками та заявниками;
- запровадити єдину черговість подання, розгляду та виплат за зверненнями про фінансування на підставі житлового сертифіката. Контроль за такою черговістю передбачити програмними засобами Реєстру;

- налагодити взаємодію систем Казначейства України та Реєстру з метою регулювання строків та черговості розгляду звернень про фінансування на підставі житлового сертифіката;
- встановити вимогу щодо страхування відповідальності забудовників у разі фінансування будівництва житла з використанням житлових сертифікатів.

РИЗИК 6

МОЖЛИВОСТІ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОВЖИВАНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ І ФОНДУ ВІДНОВЛЕННЯ ЗРУЙНОВАНОГО МАЙНА ТА ІНФРАСТРУКТУРИ

В Україні створено декілька фінансових агрегатів (інструментів), метою яких має бути забезпечення видатків для відновлення майна та інфраструктури, що зазнали руйнувань внаслідок військової агресії російської федерації проти України. Такими інструментами є: кошти на рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» згідно з Порядком використання офіційних рахунків для пожертв на підтримку України «United24»²⁴ та кошти Фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України як на 2022 рік²⁵, так і на 2023 рік²⁶.

Станом на лютий 2023 року у Державному бюджеті України для Фонду ліквідації наслідків збройної агресії передбачено фінансування у розмірі 35,5 млрд грн²⁷. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.01.2023 № 20-р «Про розподіл коштів з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» для відновлення у 2023 році пошкоджених багатоквартирних житлових будинків у Київській області»²⁸ з рахунку Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури було розподілено кошти у сумі 465 482,887 тис. грн для відновлення у 2023 році пошкоджених багатоквартирних житлових будинків у Київській області.

Враховуючи значний обсяг можливих видатків відповідних Фондів та їх особливу суспільну значимість для забезпечення прозорості та безкорупційності їх функціонування, – мінімізація можливих корупційних ризиків у сфері відновлення належить до пріоритетних завдань державної антикорупційної політики.

24 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/472-2022-%D0%BF#n21>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-%D0%BF#Text>

25 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text>

26 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#n53>

27 <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverd-yporiadok-vykorystannia-koshtiv-fondu-likvidatsii-naslidkiv-zbroinoi-ahresii>

28 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpodil-koshtiv-z-rakhunka-fond-vidnovlennia-zruinovanoho-maina-ta-infrastruktury-dlia-vidnovlennia-t100123>

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Зловживання під час розподілу (виділення) коштів з Фонду ліквідації наслідків

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» передбачено створення у складі спеціального фонду Державного бюджету України – Фонду ліквідації наслідків України зі спеціальним призначенням використання коштів, які ранжуються від нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту житлових та громадських будівель, споруд, об'єктів інфраструктури до компенсації за знищені / пошкоджені об'єкти житлового та громадського призначення, садові та дачні будинки для осіб, які втратили відповідні об'єкти нерухомого майна внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України.

У лютому 2023 року Кабінет Міністрів України впорядкував механізм використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії шляхом затвердження постановою Кабінету Міністрів від 10.02.2023 № 118 відповідного Порядку використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії²⁹.

У квітні 2023 року постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2023 № 323 були внесені відповідні зміни до Порядку використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії³⁰ (далі – Порядок), які змінюють окремі питання використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Так, п. 2 Порядку затверджено напрями, на які можуть бути використані кошти з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, серед яких компенсація за знищений / пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові).

Алгоритм процедури виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії є типовим та схожим до алгоритму виділення коштів Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури (Фонду «United24»).

Згідно з абз. 1 п. 6 Порядку процедура щодо виділення коштів розпочинається зі звернення уповноважених суб'єктів, якими є центральні органи виконавчої влади, обласні та Київська міська держадміністрації (обласні військово-цивільні, військові, Київська міська військова адміністрації). Відповідно до абз. 7 п. 6 Порядку звернення органів місцевого самоврядування подаються обласним державним адміністраціям (військовим адміністраціям), які перевіряють звернення органів місцевого самоврядування на комплектність і формують звернення від власного імені щодо виділення коштів фонду з переліком проєктів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів з відповідними обґрунтуваннями, поясненнями та фінансово-економічними розрахунками.

Вищезазначені норми абз. 1 та 7 п. 6 Порядку є корупціогенними внаслідок створення залежності органів місцевого самоврядування (які найбільше потребують підтримки в процедурах відновлення (відбудови) від обласних військових адміністрацій та рішень їх посадових осіб. Це пояснюється тим, що ці положення не визначають:

²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2023-%D0%BF/ed20230210#Text>

³⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/323-2023-%D0%BF#n2>

- а) процедури розгляду звернень органів місцевого самоврядування щодо виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків;
- б) обов'язку обласних військових адміністрацій за результатами розгляду звернень органів місцевого самоврядування звертатися до Мінінфраструктури, Міненерго, МОН, МОЗ або Міноборони (в т.ч. відсутні строки формування відповідних звернень за результатами розгляду звернень органів місцевого самоврядування тощо). Така невизначеність може породжувати «корупційні відносини» (в т.ч. практику «відкатів» за результатами отримання коштів) між органами місцевого самоврядування та обласними військовими адміністраціями.

У свою чергу, відповідно до п. 6 Порядку, звернення залежно від напряму використання коштів направляються до Мінінфраструктури, Міненерго, МОН, МОЗ або Міноборони. Вимоги до звернення визначені в п. 7 Порядку. Зокрема, відповідно до вимог, одним із документів, необхідних для розгляду звернення, є «копія рішення про затвердження регіонального плану відновлення та розвитку з переліком пріоритетних проєктів (об'єктів, заходів)»³¹. Проте слід наголосити на тому, що згідно зі ст. 11-3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» регіональні плани відновлення та розвитку є частиною плану відновлення та розвитку регіонів, розробка якого є обов'язком Мінінфраструктури, а затвердження відповідного плану належить до повноважень Кабінету Міністрів України (див. ч. 3 ст. 113, п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про засади державної регіональної політики»).

Порядок передбачає ще одну умову для виділення коштів – *«виділення коштів на проєкти, що включені до плану виконання програми комплексного відновлення області та/або програми комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) у разі її затвердження в установленому порядку»* (п.п. 7 п. 3 Порядку). Відповідно до ст.ст. 15-1 та 15-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» програма комплексного відновлення області є обласною програмою відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України. Розробка програми комплексного відновлення області здійснюється за рішенням голови обласної державної адміністрації (ч. 1 ст. 15-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Отже, з вищезазначених вимог вбачається створення майже недосяжних умов (які за своєю природою є корупціогенними) для органів місцевого самоврядування щодо отримання коштів з Фонду ліквідації наслідків, адже така можливість поставлена в залежність від дій Мінінфраструктури (щодо розробки, затвердження регіонального

³¹ Слід наголосити, що станом на 14 квітня 2023 року жодний регіональний план відновлення та розвитку не був розроблений, а план відновлення та розвитку регіонів не був затверджений Кабінетом Міністрів України. 04 квітня 2023 року відбулось лише обговорення порядку розробки відповідних регіональних планів – <https://auc.org.ua/novyna/vidbulos-obgovorennya-proyektu-postanovy-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-z-pytan-vidnovlennya-ta>

плану відновлення та розвитку) і обласних адміністрацій (в частині розробки програм комплексного відновлення області). До того ж відповідна залежність створена не тільки для органів місцевого самоврядування, а й для інших заявників. Це, в свою чергу, породжує необґрунтовану дискрецію Мінінфраструктури та обласних адміністрацій і, як наслідок, загрожує ризиками зловживань (не виключно корупційних) під час звернення за коштами до Фонду ліквідації наслідків.

Відповідно до п. 8 Порядку розгляд вищевказаних звернень здійснюють міністерства (Мінінфраструктури, Міненерго, МОН, МОЗ або Міноборони), які наділені майже необмеженою дискрецією щодо подальшого руху відповідних звернень. Хоча в абз. 3 п. 8 Порядку і встановлено певні занадто узагальнені критерії розгляду міністерствами звернень (доцільність; ефективність; взаємоузгодженість; пріоритетність реалізації запропонованих у зверненні проєктів (об'єктів, заходів); задоволення першочергових потреб населення³²), але змістовного наповнення відповідних критеріїв не передбачено. Це посилює ризики зловживань посадовими особами міністерств під час розгляду звернень щодо виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків, не виключаючи і корупційних зловживань.

У подальшому, як передбачено абз. 3 п. 8 Порядку, наказом Мінінфраструктури планується затвердження Методичних рекомендацій щодо пріоритетизації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією російської федерації проти України. Проте жодних вимог до цього документа Порядок не містить: ні щодо його змісту, ні щодо статусу та порядку застосування. Зважаючи на можливу корупційну зацікавленість у зручному для побудови прихованих корупційних схем документі, прийняття відповідних рекомендацій може бути фактичним порушенням принципів формування та реалізації державної політики.

Наступним кроком є формування міністерствами за результатами оцінки узагальнених пропозицій заявників щодо виділення коштів Фонду ліквідації наслідків за напрямками, визначеними у п. 2 цього Порядку, з переліком проєктів (абз. 4 п. 8 Порядку). Для розгляду поданих відповідними міністерствами узагальнених пропозицій заявників за напрямками з переліком проєктів (об'єктів, заходів) утворюється робоча група. Склад робочої групи та її положення затверджуються Кабінетом Міністрів України (абз. 3 та 4 п. 9 Порядку). Саме робоча група готує акти Кабінету Міністрів України щодо розподілу коштів з Фонду ліквідації наслідків, на підставі яких і здійснюється розподіл коштів. Розподіл відповідних коштів буде здійснюватися через надання трансфертів, субвенцій, інших бюджетних призначень для головних розпорядників або розпорядників (міністерства, обласні державні (військові) адміністрації тощо).

³² Окремо слід наголосити, що наведені критерії мають загальний та іноді декларативний характер, а тому додатково потребують їх деталізації або експлікації (розкриття їх значення)

Хоча у Порядку і передбачені норми щодо використання коштів (в т.ч. вимоги стосовно закупівлі товарів та послуг з дотриманням законодавства про публічні закупівлі (п. 17 Порядку), вимоги до розробки проектної документації (п. 13 Порядку), вимоги про звітування (п. 18 Порядку) тощо), але, як показує практика та враховуючи винятки і недоліки законодавства про закупівлі товарів та послуг в умовах воєнного стану, не можна виключати розподілу та використання отриманих коштів у корупційний спосіб.

Як відомо зі ЗМІ, у 2022 році бюджетні асигнування обласним державним (військовим) адміністраціям на аналогічні заходи щодо відновлення пошкоджених та зруйнованих об'єктів були використані не у цільовий спосіб із завищенням закупівельних цін від ринкових максимальних у декілька разів. Така ситуація спостерігалась у Харківській області, де відбулась закупівля за кошти для відновлення профілів для вікон із завищенням у два рази³³, Чернігівській області, де відбулась закупівля пиломатеріалів по 15 000 грн за кубічний метр при ринковій ціні у 6 000 грн за кубічний метр³⁴, Миколаївській області та місті Нікополь (Дніпропетровська область)³⁵.

Концептуальним недоліком розподілу коштів у вищевказаний спосіб і водночас корупціогенним є виділення коштів не під конкретно розроблений та відібраний на конкурентних засадах проєкт, а під «ідею», яка буде реалізована у подальшому. Тому **для усунення корупційних ризиків під час виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків пропонуються такі рекомендації:**

- обласним державним адміністраціям підготувати та подати на розгляд Мінінфраструктури регіональні плани відновлення та розвитку з метою затвердження Державного плану відновлення та розвитку регіонів. Передбачити механізми контролю виконання такої вимоги закону та відповідальність посадових осіб;
- внести зміни до ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» та Бюджетного кодексу України, передбачивши механізм виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків аналогічний механізму виділення (розподілу) коштів Державного фонду регіонального розвитку (див. ст. 24-1 Бюджетного кодексу України), зокрема конкурсний відбір проєктів відновлення, які можуть фінансуватися з Фонду ліквідації наслідків України;
- встановити винятки екстреного виділення коштів (зокрема, для закупівлі матеріалів тощо) за умови використання електронної системи закупівель на основі стандартних каталогів продукції з використанням центральних закупівельних організацій;

33 <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/kharkivska-oda-virishila-zakupiti-metaloplastikovi-vikna-za-tsinami-vdvoje-vishchimi-za-vsi-vidomi-nashi-hroshi.html>

34 https://censor.net/ua/news/3395496/chernigivska_ova_zakupovuye_budivelni_materialy_dlya_postrajdalyh_za_tsinamy_v_23_razy_vysche_vid_rynkovyh

35 <https://nikcenter.org/newsltem/75993>, <https://www.nikpravda.com.ua/u-mykolayevi-za-rekordnu-vartist-zakupuly-osb-plyt-dlya-rozbytyh-vikon/>

- розробити відповідні стандартні каталоги продукції, закупівля яких здійснюється для цілей ліквідації наслідків збройної агресії (зокрема, віконна продукція, інші будівельні матеріали тощо);
- розробити порядок підготовки, оцінки та відбору проєктів ліквідації наслідків, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Фонду ліквідації наслідків, та порядок використання таких коштів;
- внести зміни до Порядку та передбачити, що звернення щодо розподілу коштів можуть подаватися органами місцевого самоврядування за результатами конкурсного відбору пропозицій;
- визначити чіткі критерії та вимоги до розгляду звернень про виділення коштів у Порядку;
- передбачити проведення конкурсного відбору проєктів відновлення, тобто документообіг та інші процедури функціонування Фонду ліквідації наслідків з використанням програмних засобів Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови інфраструктури.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Особливі ризики зловживань під час розподілу (виділення) коштів з Фонду ліквідації наслідків

Законом України від 24.02.2023 № 2953-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» було внесено зміни до ст. 29 Закону, зокрема змінено напрями використання коштів з Фонду ліквідації наслідків. Одним із нових напрямів є компенсація за *знищений / пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові)* – абз. 8 ч. 4 ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». На підставі таких змін було внесено відповідні зміни і до Порядку використання коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії³⁶ (див. п.п. 7 п. 2 Порядку).

У п. 5 Порядку визначено, що компенсація за *знищений / пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові)* надається в установленому законодавством порядку громадянам України, відповідні об'єкти житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові), які знищено / пошкоджено внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України.

³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/323-2023-%D0%BF#n2>

Важливо враховувати те, що спеціальним законом, який визначає правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, є Закон про компенсацію.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону про компенсацію компенсація за знищений об'єкт нерухомого майна надається шляхом:

1. надання грошових коштів шляхом їх перерахування на поточний рахунок отримувача компенсації зі спеціальним режимом використання для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку;
2. фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення / будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування / фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката.

Відповідно, за нормами ч. 2 ст. 8 Закону про компенсацію встановлено обмеження на види компенсації, згідно з яким компенсація у формі надання грошових коштів передбачена лише за знищений будинок садибного типу, садового або дачний будинок. Для знищених квартир, інших житлових приміщень в будівлі, складових частин об'єкта будівництва (квартир, інших житлових приміщень в будівлі) встановлено компенсацію у формі житлового сертифіката. До того ж згідно зі ст. 10 Закону про компенсацію порядок надання компенсації за пошкоджений об'єкт нерухомого майна повинен бути визначений Кабінетом Міністрів України окремо.

Підґрунтям для корупційного ризику може стати розширене тлумачення положень ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», а також п.п. 7 п. 2 та п. 5 Порядку, яке надає змогу припускати використання та розподіл коштів з Фонду ліквідації наслідків на компенсації без врахування вищевказаних вимог Закону про компенсацію. До того ж використане формулювання «у тому числі будинки дачні та садові» викладене з порушенням правил законодавчої техніки, оскільки передбачає надання грошової компенсації не тільки за знищені садові та дачні будинки (презюмуючи існування інших релевантних об'єктів нерухомості – «у тому числі»), а й за інше нерухоме майно. Це не відповідає ст. 8 Закону про компенсацію і може стати підставою для виділення коштів з Фонду ліквідації наслідків у нецільовий спосіб.

Положення абз. 4 п. 9 Порядку про те, що виділення коштів фонду за напрямом, визначеним п.п. 7 п. 2 цього Порядку, здійснюється на підставі відомостей, сформованих автоматичними засобами Реєстру, жодним чином не запобігає відповідним порушенням, оскільки корупціогенні норми Порядку мають термінологічний характер, які розширюють випадки грошової компенсації порівняно із Законом про компенсацію.

Це, в свою чергу, свідчить про потенційну корупціогенність норм ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», п.п. 7 п. 2 та п. 5 Порядку, адже створюватиме можливості використовувати кошти Фонду ліквідації наслідків для компенсації за знищений / пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові) з порушенням порядку та призначення відповідних коштів.

Рекомендації:

- внести зміни до ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», Бюджетного кодексу України та Порядку, передбачивши, що кошти Фонду ліквідації наслідків можуть бути використані виключно для **виконання рішення про надання компенсації за знищені будинки садибного типу, садового або дачні будинки**;
- привести термінологію ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» та Порядку в частині «компенсації за знищений / пошкоджений об'єкт житлового призначення (у тому числі будинки дачні та садові)» у відповідність до Закону про компенсацію;
- передбачити в Порядку, що заявниками у разі напряду використання коштів з Фонду ліквідації наслідків для **виконання рішення про надання компенсації за знищені будинки садибного типу, садового або дачні будинки** є органи місцевого самоврядування, які утворили Комісії;
- черговість виконання рішень визначається автоматично програмними засобами Реєстру на підставі обліку черговості надходження заяв про надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна.

Моделювання корупційного правопорушення № 3. Зловживання під час розподілу (виділення) коштів з Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури

Функціонування Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури аналогічне роботі Фонду ліквідації наслідків України.

Правові підстави використання коштів з рахунка «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» визначені Порядком використання коштів з рахунка «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 879³⁷ (далі – Порядок

37 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-%D0%BF#Text>

Фонду відновлення). Для розгляду звернень та підготовки пропозицій щодо розподілу коштів Фонду за об'єктами, що підлягають відновленню, Мінінфраструктури та Мінцифри утворюють міжвідомчу комісію (абз. 1 п. 8 Порядку Фонду відновлення). Склад міжвідомчої комісії затверджується на засіданні міжвідомчої комісії за поданням співголів (абз. 2 п. 8 Порядку Фонду відновлення).

Аналіз поточного складу міжвідомчої комісії дає змогу дійти висновків, що вона повністю складається з працівників Мінінфраструктури та Мінцифри³⁸, що позбавляє можливості представити різні позиції, а натомість є лише способом офіційного схвалення вже фактично ухвалених рішень.

Міжвідомча комісія розглядає матеріали та звернення обласних державних (військових) адміністрацій, центральних органів виконавчої влади, АТ «Укрзалізниця» (п. 5 Порядку Фонду відновлення) та ухвалює пропозиції для Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів з рахунку (пп. 5 та 10 Порядку Фонду відновлення).

Особлива ризиковість у процесі подання та розгляду відповідних звернень пов'язана з тим, що в них не передбачено конкретних заходів (наприклад, закупівля конкретного переліку товарів, робіт та послуг), а визначено лише перелік об'єктів відновлення, строки закінчення робіт, напрям використання та обсяг коштів (пп. 6 та 11 Порядку Фонду відновлення). Це надає можливість визначати відповідні заходи та закупівельні процедури обласним державним (військовим) адміністраціям, центральним органам виконавчої влади, АТ «Укрзалізниця».

Слід наголосити, що звернення та додані до них матеріали не публікуються на офіційних вебсайтах Мінінфраструктури та Мінцифри, що створює ризик відбору відповідних проєктів із певними зловживаннями, не виключно і в корупційний спосіб.

10 січня 2023 року³⁹ розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про розподіл коштів з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» для відновлення у 2023 році пошкоджених багатоквартирних житлових будинків у Київській області» було розподілено перші кошти у сумі 465 482,887 тис. гривень. Аналіз розпорядження та додатка до нього показує, що визначено лише перелік об'єктів відновлення (багатоквартирних житлових будинків) та обсяг фінансування. Ні виконавців робіт та послуг, ні видів і переліку робіт та послуг, які необхідно виконати, розпорядженням не визначено. Це не виключає можливості залучати виконавців відповідних робіт на корупційній основі та в неконкурентний спосіб обласними державними (військовими) адміністраціями.

38 [https://mtu.gov.ua/files/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20\(1\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20(1).pdf)

39 <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpodil-koshtiv-z-rakhunka-fond-vidnovlennia-zruinovanoho-maina-ta-infrastruktury-dlia-vidnovlennia-t100123>

Рекомендації:

- внести зміни до Порядку Фонду відновлення, якими передбачити, що Міжвідомча комісія за зверненням обласних державних (військових) адміністрацій, центральних органів виконавчої влади, АТ «Укрзалізниця» визначає перелік об'єктів відновлення, фінансування яких здійснюється з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури». Перелік підлягає затвердженню Кабінетом Міністрів України;
- визначити критерії для включення об'єктів відновлення, фінансування яких здійснюється з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури», та порядок такого включення (процедуру прийняття рішень). Передбачити публікацію всіх звернень, матеріалів щодо включення об'єктів до переліку;
- на підставі переліку об'єктів відновлення, фінансування яких здійснюється з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури», передбачити конкурсний відбір виконавців робіт та послуг щодо відновлення об'єктів, включених до переліку. Визначити єдині та справедливі критерії для учасників, які можуть бути виконавцями відповідних робіт (наявність матеріально-технічної бази, достатність персоналу тощо), та порядок відбору виконавців робіт та послуг з подальшим затвердженням Кабінетом Міністрів України;
- передбачити обов'язкове залучення до конкурсної комісії представників неурядових організацій, незалежних інформаційно-аналітичних центрів та громадських організацій і публікацію всіх документів конкурсу, крім інформації з обмеженим доступом;
- встановити, що виділення коштів з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» здійснюється на підставі пропозицій Міжвідомчої комісії за результатами конкурсного відбору виконавців робіт щодо об'єктів відновлення, фінансування яких здійснюється з рахунку «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури».

РИЗИК 7

ДІЯЛЬНІСТЬ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: КОРУПЦІЙНІ ЗЛОВЖИВАННЯ ВНАСЛІДОК ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРО ДЕМОНТАЖ БУДІВЕЛЬ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОБСТЕЖЕНЬ

Фіксація фактів пошкоджень або руйнування будівель та споруд, зумовлених збройною агресією російської федерації, здійснюється відповідно до Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 (далі – Порядок № 473). Фіксація відбувається шляхом комісійного обстеження комісіями виконавчих органів місцевих рад або військових адміністрацій, за результатами якого складається акт комісійного обстеження (п. 8-1 Порядку № 473).

У випадку наявності за результатами комісійного або технічного обстеження загрози техногенній безпеці від зруйнованої будівлі або споруди виконавчий орган сільських, селищних, міських рад, а в разі їх відсутності – військові адміністрації повинні скласти та подати на розгляд регіональній комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій переліки щодо потенційно аварійно небезпечних об'єктів, які потребують невідкладних робіт стосовно часткового демонтажу частин об'єкта або його окремих конструкцій, та аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу, ліквідації.

Враховуючи важливість прийняття відповідних рішень на стадії фіксації фактів пошкоджень або руйнування будівель та споруд, зумовлених збройною агресією російської федерації, – є необхідним дослідження ризиків цього етапу діяльності уповноважених органів та забезпечення його безкорупційності та прозорості, які

можуть зловживати фактами і нести корупційні ризики у прийнятті відповідних рішень щодо демонтажу будівлі для визначення виду компенсації та класифікації будівлі / споруди, як пошкодженої або зруйнованої (ст. ст. 8, 10 Закону про компенсацію).

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Зловживання під час визначення уповноваженими органами місцевого та регіонального рівня аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації), у зв'язку з відсутністю процедурних норм діяльності вищезгаданих органів (наприклад, домовленості щодо черговості проведення демонтажу або включення до переліку для демонтажу)

Відповідно до п. 10 Порядку № 473 за результатами проведення обстеження виконавчий орган сільських, селищних, міських рад, а в разі їх відсутності – військові адміністрації розглядають акти комісійного обстеження, звіти та акти технічного обстеження, на підставі яких складають та подають на розгляд регіональній комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій переліки:

- потенційно аварійно небезпечних об'єктів, які потребують невідкладних робіт щодо часткового демонтажу частин об'єкта або його окремих конструкцій;
- аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації).

Регіональна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій невідкладно, але не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня отримання інформації від уповноваженого органу розглядає, з урахуванням інформації від правоохоронних органів (в рамках можливих кримінальних проваджень, пов'язаних зі збройною агресією російської федерації), та схвалює переліки об'єктів, подані виконавчими органами місцевих рад або військовими адміністраціями (п. 11 Порядку № 473).

Згідно з нормами п. 12 Порядку № 473 на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій уповноважений орган:

- ▶ затверджує переліки потенційно аварійно небезпечних об'єктів, які потребують невідкладних робіт щодо часткового демонтажу окремих частин та / або конструкцій, та аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації), визначає черговість та строки виконання робіт з демонтажу;
- ▶ організовує виконання робіт з демонтажу відповідно до Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 474 (далі – Порядок № 474).

Слід зазначити, що ні в Порядку № 473, ні в інших законодавчих актах, які регулюють процедури проведення обстежень або демонтажу, не передбачено жодних процедурних норм щодо розгляду виконавчими органами місцевих рад, військовими адміністраціями та регіональними комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій звітів та актів обстеження; видів рішень, які можуть бути ухвалені за результатами розгляду цих звітів та відповідних актів обстежень; строків розгляду цих питань уповноваженим органом тощо. Наприклад, чи може виконавчий орган місцевої ради або комісія залишити звіт про обстеження без розгляду або включити / не включити об'єкт до переліку потенційно аварійних чи аварійних, незважаючи на висновки фахівця з обстеження про придатність / непридатність такого об'єкта для використання за цільовим призначенням. Ці положення нормативних актів надають необґрунтовану дискрецію виконавчим органам місцевих рад, військовим адміністраціям та регіональним комісіям з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, що, в свою чергу, може призвести до зловживань, у тому числі й корупційних.

Наприклад, подібна ситуація виникла у Харкові, а саме в мешканців будинків, розташованих в центрі міста. Як відомо з повідомлень ЗМІ⁴⁰ – «мешканці будинку по вул. Свободи, 11/13, куди у вересні 2022 року влучила російська ракета, вимагають не зносити їх п'ятиповерхівку, а відновити. Люди замовили незалежну експертизу, згідно з результатами якої будинок підлягає реставрації, однак ні міська, ні обласна влада на контакт з жителями не йдуть. 28 березня 2022 року на засіданні регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій прийняли рішення про знесення трьох будинків у центрі Харкова, які були пошкоджені російськими обстрілами: на вул. Свободи, 11/13, на вул. Мироносицькій, 34 і на вул. Мироносицькій, 32».

Як свідчить цей приклад, регіональна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Харківської області на своєму засіданні 28.03.2023⁴¹, незважаючи на звіт про обстеження фахівця щодо придатності до подальшої експлуатації будинку, керуючись лише листами Харківської міської ради та правоохоронних органів, прийняла рішення про схвалення пропозицій Харківської міської ради про повний демонтаж зазначеного будинку, який міг бути реставрований, і на здійснення таких робіт виділялись би значно менші кошти.

Також слід наголосити, що відповідно до абз. 3 п. 24 Порядку № 474 у разі повного демонтажу об'єкта акт про демонтаж є підставою для анулювання технічного паспорта та виключення об'єкта з реєстру об'єктів нерухомого майна. З вищенаведеного вбачається, що проведення повного демонтажу призводить до юридичного зникнення речі в значенні Цивільного кодексу України і автоматично призводить до кваліфікації майна як зруйнованого, що буде мати принципово інші правові наслідки

40 <https://kharkov.comments.ua/ua/news/society/accidents/16811-meshkanci-budinku-v-centri-harkova-proti-znesennya.html>
<https://www.newsroom.kh.ua/news/komus-ce-vidno-meshkanci-budinku-v-centri-harkova-ne-zgodni-z-rishennyam-vladi-pro-znesennya>

41 https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1204/120342/Attaches/protokol_2_vid_28.03.2023.pdf

щодо формату компенсації. Це може породжувати корупційні практики у діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (військових адміністрацій) або регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій щодо зловживань у питаннях отримання компенсацій.

Рекомендації:

- врегулювати процедурні питання діяльності виконавчих органів місцевих рад, військових адміністрацій та регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій щодо визначення аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації). Зокрема, встановити строки вирішення питань, пов'язаних із затвердженням переліків потенційно аварійно небезпечних об'єктів та аварійно небезпечних об'єктів; визначити порядок розгляду звітів та актів обстежень фахівців, зокрема передбачити обов'язковість принципових рішень (рекомендацій) фахівця за результатами обстеження для ухвалення уповноваженим органом рішення про формування переліку потенційно аварійно небезпечних об'єктів та аварійно небезпечних об'єктів;
- визначити процедуру рецензування (врегулювання конкуренції) звітів фахівців з технічного обстеження у випадку конкуруючих або взаємовиключних висновків про придатність до експлуатації;
- вносити до Реєстру переліки (та відповідні релевантні матеріали) потенційно аварійно небезпечних об'єктів та аварійно небезпечних об'єктів.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Зловживання уповноваженими органами місцевого та регіонального рівня при тлумаченні результатів визначення аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації)

Положення пп. 10 – 12 Порядку № 473 надають необґрунтовану дискрецію виконавчим органам місцевих рад, військовим адміністраціям та регіональним комісіям з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, що, своєю чергою, може призвести до зловживань, у тому числі й корупційних.

Але ще більш очевидними є ризики зловживання при прийнятті рішення про віднесення нерухомого майна до аварійно небезпечних об'єктів, які підлягають демонтажу (ліквідації), та виконання відповідних робіт з демонтажу.

Як зазначалось вище, у разі повного демонтажу об'єкта акт про демонтаж є підставою для анулювання технічного паспорта та виключення об'єкта з Реєстру

об'єктів нерухомого майна (абз. 3 п. 24 Порядку № 474). Наведене свідчить, що проведення повного демонтажу призводить до юридичного зникнення речі в значенні Цивільного кодексу України і автоматично призводить до кваліфікації майна як зруйнованого.

Вище описано ситуацію жителів одного з будинків в місті Харків, які вважають, що їх будинок зносять незаконно. Небезпідставним може бути пояснення таких рішень місцевих органів влади щодо наполегливого бажання «знести будинок» існуванням певних «матеріальних інтересів» у разі демонтажу будинку. Об'єктивно – це дороговартісна земельна ділянка під будинком, розташована в самому центрі Харкова, що належить місту на праві комунальної власності і яка надалі внаслідок певних дій органів місцевої влади може бути передана забудовнику для нового будівництва. Національна практика таких рішень свідчить про поширеність корупційних домовленостей та відповідних зловживань.

Згідно з нормами ст. 92 Земельного кодексу України співвласники багатоквартирного будинку набувають права постійного користування земельною ділянкою⁴² із земель державної та комунальної власності для обслуговування такого будинку і забезпечення задоволення житлових, соціальних, побутових потреб власників (співвласників), наймачів (орендарів) квартир та нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку. Відповідно до ч. 5 ст. 42 Земельного кодексу України у разі знищення (руйнування) багатоквартирного будинку майнові права на земельну ділянку, на якій розташовано такий будинок, а також належні до нього будівлі, споруди та прибудинкова територія, зберігаються за співвласниками багатоквартирного будинку. Наведена норма є чинною з 1 липня 2015 року, тобто з дати набрання чинності Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» та відповідними змінами, які були внесені до інших законодавчих актів. Проте наявна практика⁴³ та підходи до тлумачення вищевказаної норми Земельного кодексу України не дають відповіді, як діяти у ситуаціях:

- ▶ коли земельна ділянка станом на 1 липня 2015 року вже була передана у власність або користування тому чи іншому суб'єкту (наприклад, забудовнику чи ОСББ);
- ▶ коли для передачі співвласникам «нових» (не переданих іншим особам) земельних ділянок має бути встановлений Кабінетом Міністрів України порядок (якого досі немає і який насправді не може бути розроблений, адже питання, які потребують врегулювання, вимагають законодавчого, а не підзаконного акта).

До того ж слід враховувати положення ст. 125 Земельного кодексу України, згідно з якими право власності на земельну ділянку, а також право постійного

⁴² Право постійного користування земельною ділянкою – це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку.

⁴³ <https://proosbb.info/node/790>

користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Більшість земельних ділянок під багатоквартирними будинками передано у постійне користування ще за радянських часів, і відповідні передачі не завжди було оформлено належним чином (в т.ч. без відповідної реєстрації права постійного користування).

Це своєю чергою та з урахуванням вищенаведеного ставить під ризик майнові права на земельну ділянку співвласників такого багатоквартирного будинку і робить їх незахищеними. Відповідні наслідки поглиблюються проблемами наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру, які не завжди містять повні реєстрові дані.

Таким чином, органи місцевого самоврядування, ухваливши рішення про демонтаж певного будинку, у подальшому (після його демонтажу) своїм рішенням просто передадуть земельну ділянку під демонтованим будинком забудовнику, що не виключає використання корупційних домовленостей.

Рекомендації:

- внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України «Про Державний земельний кадастр» та «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», якими передбачити, що земельні ділянки, розташовані під об'єктами нерухомого майна, права власності на які зареєстровані як складові багатоквартирного будинку (житлові (квартири тощо) та нежитлові приміщення), вважаються такими, що передані у постійне користування співвласникам багатоквартирного будинку, незалежно від наявності реєстрації відповідного права постійного користування у Державному земельному кадастрі / Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (його архівних складових) та незалежно від ухвалення рішення про передачу у постійне користування відповідної земельної ділянки місцевою радою;
- внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України «Про Державний земельний кадастр», якими заборонити органам місцевого самоврядування або органам державної влади змінювати статус або ухвалювати рішення про передачу земельних ділянок, розташованих під багатоквартирними будинками, які пошкоджені або зруйновані під час або внаслідок збройної агресії, незалежно від наявності реєстрації відповідного права постійного користування у Державному земельному кадастрі / Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (його архівних складових) та незалежно від ухвалення рішення про передачу у постійне користування відповідної земельної ділянки місцевою радою;

- встановити заборону виконувати будівельні роботи на земельних ділянках державної та комунальної власності, на яких було проведено роботи з демонтажу, протягом певного періоду (в т.ч. до моменту врегулювання суперечок щодо належності майнових прав на відповідну земельну ділянку співвласникам багатоквартирного будинку).

РИЗИК 8

ВИЗНАЧЕННЯ РОЗМІРУ ШКОДИ ТА ЗАВДАНИХ ЗБИТКІВ З ВИКОРИСТАННЯМ КОРУПЦІЙНИХ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ

З самого початку повномасштабної агресії російської федерації проти України значні обсяги руйнувань завдали суттєвої шкоди громадянам та бізнесу. Вже з перших днів Київська школа економіки розпочала проект з фіксації розміру завданих збитків «Росія заплатить»⁴⁴. Створений реєстр майже в щоденному режимі фіксував факти завданої шкоди та орієнтовні розміри збитків. Але такий інструмент був суто інформаційним і не базувався на юридичних фактах та об'єктивних оцінках збитків.

У березні 2022 року Уряд ухвалив постанову від 20.03.2022 № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації», згідно з якою було затверджено Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації⁴⁵ (далі – Порядок № 326). Цей Порядок визначав лише структуру та види збитків, що підлягають оцінюванню, але не встановлював жодної процедури (порядку) оцінювання завданої шкоди. Сама ж процедура оцінювання збитків / шкоди за видами та структурою повинна визначатись міністерствами у галузевих методиках, які мали бути розроблені на виконання вищенаведеної постанови Кабінету Міністрів України⁴⁶.

У свою чергу, постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 № 951⁴⁷ було внесено зміни до вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326, зокрема доповнено Порядок № 326 додатком «Загальні засади оцінки збитків, завданих майну та майновим правам внаслідок збройної агресії Російської Федерації» (далі – Загальні засади).

Загальні засади є обов'язковими для використання під час розроблення методик оцінки шкоди та збитків, передбачених п. 5 Порядку № 326, і встановлюють єдині

⁴⁴ <https://kse.ua/ua/russia-will-pay/>

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>

⁴⁶ Станом на квітень 2023 року розроблено та затверджено лише одну методик з понад двох десятків передбачених, а саме Методику визначення шкоди та обсягу збитків, завданих підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності внаслідок знищення та пошкодження їх майна у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації, а також упущеної вигоди від неможливості чи перешкод у провадженні господарської діяльності <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1522-22#Text>

⁴⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/951-2022-%D0%BF#n2>

підходи та основні вимоги до проведення оцінки відповідних збитків. До того ж Загальні засади передбачають процедуру та алгоритми оцінювання шкоди за видами та структурою збитків, визначеними Порядком № 326.

Додатково змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 № 951 до Порядку № 326, місцевим державним адміністраціям (на період воєнного стану – військовим адміністраціям), виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад було надано право проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації. На цій основі було встановлено право органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (у більшості випадків) самостійно проводити оцінку завданої шкоди без використання послуг професійних оцінювачів або судових експертів.

Вищезазначені обставини дають підстави для припущення щодо існування корупційних ризиків у процедурах оцінювання завданих збитків⁴⁸.

Моделювання корупційного правопорушення № 1. Надання повноважень органам місцевого самоврядування та військовим адміністраціям щодо проведення аналітичної і стандартизованої оцінки шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації

Беручи до уваги структуру завданих збитків за секторами, найбільш постраждалим видом майна внаслідок збройної агресії є житлові будинки з оціночним (орієнтовним) розміром збитків у понад 53,6 млрд дол. США, або 37,3% від загальних прямих збитків від збройної агресії⁴⁹.

Змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2022 № 951 до Порядку № 326, місцевим державним адміністраціям (на період воєнного стану – військовим адміністраціям), виконавчим комітетам сільських, селищних та міських рад було надано право проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації. При цьому така оцінка ставала можливою без використання послуг професійних оцінювачів або судових експертів.

Визначення терміна «аналітична та стандартизована оцінка» наведено у п.5 Загальних засад, де встановлено право уповноважених органів державної влади або органів місцевого самоврядування визначати розміри збитків із використанням стандартного набору вихідних даних та дотриманням вимог стандартної методології, що визначені Загальними засадами та відповідними методиками оцінки шкоди та збитків, передбаченими у п. 5 Порядку № 326.

⁴⁸ Додатково під час обрання цієї групи ризиків для аналізу враховувалося те, що відповідно до п. 4 Постанови № 326 Міністерству юстиції України слід використовувати результати визначення шкоди та збитків з метою здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ та/або заяв, пов'язаних з відшкодуванням збитків, завданих внаслідок збройного конфлікту міжнародного характеру / збройної агресії інших держав на території України.

⁴⁹ https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf

Якщо розглядати наслідки цього положення для оцінки шкоди житловому фонду, то стає очевидною залежність від наявності та змісту відповідної методики. Станом на кінець січня 2023 року Мінінфраструктури було розроблено проєкт Методики визначення шкоди та збитків, завданих об'єктам житлового фонду України внаслідок збройної агресії російської федерації⁵⁰ (далі – проєкт Методики). 15 лютого 2023 року було закінчено громадські обговорення проєкту Методики⁵¹. Та, незважаючи на проведені громадські обговорення, станом на квітень 2023 року, зі спливом часу понад рік з дня затвердження Порядку № 326, Методика визначення шкоди та збитків, завданих об'єктам житлового фонду України внаслідок збройної агресії російської федерації, так і не затверджена.

Відповідно до пп. 1.2 та 1.7 проєкту Методики, базовим видом оцінювання шкоди і збитків, спричинених знищенням, руйнуванням та пошкодженням об'єктів житлового фонду в Україні внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, ракетно-бомбових ударів, спричинених збройною агресією російської федерації, є саме стандартизована оцінка. Така оцінка проводиться на підставі рішення органу місцевого самоврядування, у якому зазначається рішення про утворення комісії з оцінки шкоди і збитків, а також встановлюється дата оцінки. До складу такої комісії включаються: уповноважена особа виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, на території якого розташований об'єкт оцінки та фахівці / фахівець, який здобув вищу освіту у галузі знань «Будівництво та архітектура», крім спеціальності «Геодезія та землеустрій».

Рішенням уповноваженого органу функції комісії з оцінки збитків можуть бути покладені на комісії, утворені відповідно до п. 8-1 Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 (абз. 3 п. 2.1 проєкту Методики).

Враховуючи вищевикладені вимоги до комісії, яка може проводити оцінювання шкоди згідно з проєктом Методики (в т.ч. відсутність обов'язкового включення до складу таких комісій професійних оцінювачів), зважаючи на існуючі недоліки діяльності органів місцевого самоврядування у процедурах відбудови, є обґрунтовані підстави вважати високою ймовірністю виникнення корупційних практик внаслідок наділення місцевих державних адміністрацій (на період воєнного стану – військових адміністрацій), виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад правом проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації.

Відповідні ризики можуть полягати у такому: включення заінтересованих осіб до складу відповідних комісій з оцінки; маніпуляції з черговістю проведення оцінки

50 <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyju/proekt-metodyky-vyznachennya-shkody-ta-zbytkiv-zavdanyh-obyektam-zhytlovogo-fondu-ukrayiny-vnaslidok-zbrojnoyi-agresiyi-rosijskoyi-federacziyi/>

51 <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/rezultati-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-grom-convers/zvit-za-rezultatamy-provedennya-gromadskogo-obgovorennya-do-proyektu-metodyky-vyznachennya-shkody-ta-zbytkiv-zavdanyh-obyektam-zhytlovogo-fondu-ukrayiny-vnaslidok-zbrojnoyi-agresiyi-rosijsk/>

шкоди з метою отримання неправомірної вигоди з боку постраждалих; маніпуляції з вихідними даними (про що буде зазначено нижче), недостатньою урегульованістю правового статусу акта оцінки збитків відповідних комісій (на відповідних недоліках буде наголошено нижче) тощо.

Рекомендації:

- внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326 та постанови Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1891, якими виключити право місцевих державних адміністрацій (на період воєнного стану – військових адміністрацій), виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад проводити аналітичну і стандартизовану оцінку шкоди та збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації;
- внести зміни до п. 5 Загальних засад оцінки збитків, завданих майну та майновим правам внаслідок збройної агресії російської федерації, які є додатком до Порядку № 326, якими передбачити лише два види оцінки завданих збитків: незалежну та шляхом проведення судової експертизи, що пов'язана з оцінкою збитків / діяльністю судових експертів з питань оцінки майна;
- передбачити повторне проведення незалежної або судово-експертної оцінки завданих збитків об'єктам, щодо яких вже було проведено аналітичну або стандартизовану оцінку завданих збитків.

Моделювання корупційного правопорушення № 2. Відсутність адекватної (обґрунтованої та яка базується на міжнародних стандартах) методологічної та інформаційної основи для проведення аналітичної та стандартизованої оцінки та наявність дискреційних повноважень, які дають змогу обирати між незалежною і судовою (яка здійснюється суб'єктами оціночної діяльності та судовими експертами відповідно), а також аналітичною і стандартизованою оцінкою збитків

Обрання виду оцінки відбувається з урахуванням Загальних засад та галузевих методик (пп. 5 та 16 Загальних засад). Відповідно до абз. 2 п. 16 Загальних засад під час обрання виду оцінки, що проводиться для досягнення цілей оцінки шкоди та збитків, враховується наявність фізичного доступу до об'єкта оцінки, вихідних даних та інформаційних джерел, а також час, необхідний для проведення відповідної оцінки. Наявність можливостей проведення одного виду оцінки не виключає можливості проведення іншого виду оцінки після появи необхідного доступу до об'єкта оцінки чи

усунення перешкод до такого доступу. **Жоден з видів оцінки, визначених Загальними засадами, не є виключним для досягнення цілей оцінки шкоди та збитків, крім випадків, коли проведення конкретного виду оцінки визначено законодавством.**

Отже, ризик полягає в тому, що галузева методика може визначити певний конкретний вид оцінки як обов'язковий. До прикладу, як зазначалось вище, відповідно до пп. 1.2 та 1.7 проєкту Методики базовим видом оцінювання шкоди і збитків, спричинених знищенням, руйнуванням та пошкодженням об'єктів житлового фонду в Україні внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, ракетно-бомбових ударів, спричинених збройною агресією російської федерації, **є саме стандартизована оцінка, яка з урахуванням вищевказаного положення п. 16 Загальних засад може розглядатись як обов'язкова порівняно з незалежною та судово-експертною оцінкою.**

Не менш корупціогенним положенням п. 16 Загальних засад є дискреція в уповноваженого органу, яка дозволяє йому самостійно обирати вид оцінки збитків між «зручним» для такого органу (до прикладу, стандартизована та аналітична, які проводяться комісіями таких органів) і тривалої та іноді «невигідної»⁵² незалежної або судово-експертної оцінки.

Не сприяє мінімізації вищевказаних ризиків положення абз. 4 п. 16 Загальних засад, згідно з яким стандартизована оцінка збитків не проводиться у разі неможливості отримання достатнього обсягу вихідних даних, необхідних для проведення такої оцінки. Адже наступною нормою абз. 5 п. 16 Загальних засад передбачено, що у разі неможливості проведення стандартизованої оцінки збитків та незалежної оцінки збитків можуть використовуватися результати аналітичної оцінки збитків (яка також проводиться органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями).

Вищевказані обставини свідчать про корупційні ризики в діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій під час обрання виду оцінки через існуючі дискреційні повноваження щодо вибору між стандартизованою і аналітичною оцінкою та незалежною і судово-експертною.

Але ще більш кричущими є зловживання та ризики, які виникають внаслідок відсутності адекватної (обґрунтованої та яка базується на міжнародних стандартах) методологічної та інформаційної основи для проведення вищевказаних видів оцінки.

В абз. 6 п. 16 Загальних засад передбачено, що методиками оцінки шкоди та збитків, передбаченими п. 5 Порядку № 326, встановлюються види, типи інформаційних джерел, особливості встановлення категорій інформаційних джерел та особливості відображення таких інформаційних джерел в актах оцінки збитків (звітах про оцінку збитків, висновках експерта).

⁵² такої, що не може бути використана посадовими особами у власних інтересах.

Загальні види вихідних даних та інформаційних джерел для оцінки збитків наведені в пп. 17 п. 18 Загальних засад.

Аналіз таких вихідних даних та інформаційних джерел викликає сумніви щодо адекватності визначення їх як базових даних та інформаційних джерел, зокрема результати огляду об'єкта оцінки та звіт (акт) про обстеження пошкоджених та/або знищених об'єктів після завдання шкоди з рекомендаціями щодо подальшої експлуатації. **Це пов'язане з тим, як зазначалось у вищеописаних ризиках, що існуючі процедури проведення огляду та складення відповідних звітів не мають ефективних запобіжників корупційним ризикам та можуть мати наслідком підробку або внесення недостовірних даних до результатів відповідних оглядів та актів (звітів).**

Окремо слід врахувати, що, крім акта комісійного обстеження та звіту (акта) про обстеження пошкоджених та / або знищених об'єктів після завдання шкоди, інформаційними джерелами для проведення оцінки є: дані Реєстру пошкодженого та знищеного майна; результати фото- та відеофіксації; геопросторові дані; цифрові картографічні матеріали; дані дистанційного зондування Землі та їх похідних продуктів і дефектні акти; проектна документація, в тому числі кошторисна документація (див. пп. 2.4 та 2.5 проекту Методики).

Однак слід наголосити, що вже на поточному етапі функціонування Реєстру існують ризики в його інформаційному наповненні, а саме – відсутні ефективні механізми верифікації інформації, яка вноситься до нього та є ознаки неконтрольованого доступу до його даних, а тому є не обґрунтованим визначення даних Реєстру як самостійного інформаційного джерела для оцінки збитків до усунення ризиків його інформаційного наповнення.

Аналогічна ситуація з ризиковістю складається і з результатами фото- та відеофіксації, оскільки на сьогодні відсутні механізми верифікації результатів фото- та відеофіксації через вибірковість проведення такої фіксації, несцільний характер зйомки тощо.

Отже, вищезазначене надаватиме змогу органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям **зловживати відповідними вихідними даними та інформаційними джерелами і, як наслідок, вносити недостовірні відомості до відповідних актів оцінки збитків за отримання неправомірної вигоди або на іншій корупційній основі.**

Рекомендації:

- передбачити в Загальних засадах оцінки збитків, завданих майну та майновим правам внаслідок збройної агресії російської федерації, які є додатком до Порядку № 326, чіткий та вичерпний перелік вихідних даних, а також інформаційних джерел для проведення оцінки. Під час визначення таких даних та джерел надавати перевагу первинним документам про відповідний об'єкт (правова, технічна та інша документація на майно, що зазнало руйнівного впливу), даним державних реєстрів та іншій верифікованій інформації і даним, а не документам та даним, які створюються органами місцевого самоврядування в результаті оглядів відповідних об'єктів;
- передбачити механізми верифікації оцінених збитків, в т.ч. з використанням цифрових технологій (до прикладу, на базі єдиної бази даних звітів про оцінку⁵³);
- визначити, що акти оцінки збитків, які складені за результатами проведення аналітичної та стандартизованої оцінки, не є доказом розмірів завданої шкоди та збитків.

53 <https://evaluation.spfu.gov.ua/>



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ