



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



Державна
аудиторська
служба
України



BASEL INSTITUTE ON
GOVERNANCE

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПІД ЧАС БУДІВНИЦТВА, РЕКОНСТРУКЦІЇ, КАПІТАЛЬНОГО РЕМОНТУ ЦИВІЛЬНИХ ОБ'ЄКТІВ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

За підтримки



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation
Швейцарська Конфедерація

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ
ПІД ЧАС БУДІВНИЦТВА,
РЕКОНСТРУКЦІЇ, КАПІТАЛЬНОГО
РЕМОНТУ ЦИВІЛЬНИХ ОБ'ЄКТІВ
ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ**

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Ця публікація здійснена за підтримки Швейцарії, що надається через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва Федерального департаменту закордонних справ Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно авторський колектив. Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.

Зміст

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	5
РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	6
ВСТУП.....	10
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 1.....	12
Відсутність чітких критеріїв та надмірна дискреція у процесі відбору і пріоритезації проєктів призводить до неефективного розподілу коштів та корупційних зловживань	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 2.....	19
Відсутність комплексного законодавчого регулювання у сфері відновлення підвищує ризики зловживань та суб'єктивного прийняття рішень під час реалізації експериментальних проєктів	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 3.....	22
Недосконалий контроль за якістю проєктної документації призводить до необґрунтованого завищення вартості будівництва та зниження конкуренції	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 4.....	25
Відсутність законодавчо визначеної процедури аналізу цін на будівельні матеріали та належного контролю з боку замовників спричиняє завищення очікуваної вартості об'єктів відновлення	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 5.....	29
Недоліки в організації надання супутніх послуг під час будівництва об'єктів призводять до встановлення їх завищеної вартості та неправомірного витрачання бюджетних коштів	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 6.....	34
Юридична невизначеність вимог до обґрунтування необхідності проведення закупівлі без застосування електронної системи (укладення прямих договорів) спричиняє непрозорість та зловживання під час використання бюджетних коштів	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 7.....	38
Необґрунтовані кваліфікаційні критерії та перешкоди у доступі до інформації знижують конкуренцію та сприяють зловживанням державними коштами	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 8.....	43
Відсутність дієвого контролю за процедурою зміни істотних умов договорів підряду призводить до необґрунтованих витрат бюджетних коштів і зниження якості робіт	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 9.....	46
Відсутність інтегрованої системи електронного обліку розрахунків за виконані будівельні роботи створює можливості для завищення вартості таких робіт, безпідставного включення до їх вартості ПДВ та маніпуляцій з черговістю оплат	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 10.....	50
Відсутність державного архітектурно-будівельного контролю за виконанням об'єктів для відбудови створює ризик порушення будівельних норм та корупційних зловживань	
ВИСНОВОК.....	52
РЕКОМЕНДАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ЩОДО МІНІМІЗАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ.....	53

Список скорочень

- **Агентство відновлення** - Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України
- **АМКУ** - Антимонопольний комітет України
- **БКУ** - Бюджетний кодекс України
- **ДІАМ** - Державна інспекція архітектури та містобудування України
- **ДКСУ** - Державна казначейська служба України
- **Мінрозвитку** - Міністерство розвитку громад та територій України
- **НАБУ** - Національне антикорупційне бюро України
- **Національне агентство** - Національне агентство з питань запобігання корупції
- **ОВА** - обласна військова адміністрація
- **ОДА** - обласна державна адміністрація
- **ПДВ** - податок на додану вартість
- **ПК України** - Податковий кодекс України
- **Фонд** - Фонд ліквідації наслідків збройної агресії
- **ЦК України** - Цивільний кодекс України
- **ККУ** - Кримінальний кодекс України

Застереження. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Кейси в цьому дослідженні використані виключно для аналізу корупційних ризиків та ґрунтуються на відкритих офіційних джерелах інформації правоохоронних або контролюючих органів, Єдиного державного реєстру судових рішень тощо. Інформація, зазначена у кейсах, може не відображати всіх оновлень стану кримінального провадження, доступ до яких є лише у розпорядженні відповідних правоохоронних органів.



Резюме дослідження

Повномасштабна війна зумовлює чимало викликів для відбудови України. З одного боку, гострий дефіцит фінансових та людських ресурсів, невизначеність та тиск, пов'язаний із мобілізацією працівників, звужують можливості для конкуренції на ринку та спонукають дотичний до відбудови бізнес до тінізації. З іншого боку, недоліки державного управління, пов'язані з відсутністю єдиного законодавчого підходу до відбудови, недосконалою пріоритезацією, уразливістю закупівельних механізмів та слабкістю контролю, створюють ризики корупції та сприятливе середовище для зловживань, які без належної реакції здатні підірвати довіру до процесу відбудови та зашкодити перспективам розвитку України.

Фахівці Національного агентства з питань запобігання корупції спільно з Державною аудиторською службою України, Базельським інститутом управління (Швейцарська Конфедерація) здійснили комплексний аналіз корупційних ризиків у сфері будівництва, реконструкції, капітального ремонту цивільних об'єктів для відновлення України, ідентифікували найбільш поширені корупційні ризики та сформулювали рекомендації щодо їх мінімізації або усунення. За результатами проведеного дослідження виявлено ключові корупційні ризики та напрацьовано відповідні рекомендації для їх усунення.

У підсумку ми дійшли таких ключових висновків:

1 Відсутність чітких критеріїв та надмірна дискреція у процесі відбору і пріоритезації проєктів призводить до неефективного розподілу коштів та корупційних зловживань

Наразі процедура та критерії відбору і пріоритезації проєктів для фінансування в межах відновлення України лишається недостатньо врегульованою та прозорою. Відсутність чітких критеріїв оцінювання, ранжування та ухвалення рішень щодо включення проєктів до переліку пріоритетних створює умови для надмірного формалізму з боку залучених осіб і ускладнює перевірку обґрунтованості цих рішень.

У результаті це підвищує ризик неефективного використання бюджетних коштів, а також формує сприятливе середовище для корупційних зловживань, зокрема надання необґрунтованих переваг окремим проєктам. Відсутність прозорих критеріїв значно ускладнює як державний нагляд, так і громадський контроль, що в цілому знижує довіру до системи розподілу ресурсів у процесі відбудови.

2 Відсутність комплексного законодавчого регулювання у сфері відновлення підвищує ризики зловживань та суб'єктивного прийняття рішень під час реалізації експериментальних проєктів

Здійснення відбудови через затвердження експериментальних проєктів стало поширеним підходом, оскільки він дає змогу оперативніше відновлювати об'єкти, постраждалі від збройної агресії РФ. Однак відсутність уніфікованого підходу до відбору об'єктів та критеріїв пріоритезації створює ризики суб'єктивності в ухваленні рішень, що може призвести до корупційних зловживань і неефективного використання бюджетних коштів. Експериментальні проєкти реалізуються поза межами стандартних законодавчих процедур, що передбачає тимчасове спеціальне регулювання, яке часто формується в умовах обмеженого часу та неповної інформації. Такий стан справ знижує прозорість процесів, відкриваючи



можливості для маніпуляцій і порушень з боку уповноважених органів. Відсутність єдиного загальнонаціонального плану відновлення та затверджених стратегій розвитку регіонів посилює ці ризики, оскільки відсутні чіткі межі для координації та контролю реалізації експериментальних ініціатив.

3 Недосконалий контроль за якістю проєктної документації призводить до необґрунтованого завищення вартості будівництва та зниження конкуренції

Відсутність ефективних механізмів контролю та відповідальності за якість проєктної документації призводить до розробки проєктів, які не відповідають технічним, економічним і нормативним вимогам. Брак контролю за завданнями на проєктування дає змогу закладати у проєкти матеріали й технології з обмеженою доступністю, що створює передумови для змов між проєктувальниками та замовниками. Через відсутність комплексної оцінки витрат і належного контролю процесу розробки проєктної документації, а також недостатню спроможність значної кількості замовників – затвердження документації часто зводиться до процедурної формальності без змістовного контролю, що згодом спричиняє додаткові витрати, затримки та погіршення якості об'єктів будівництва. Крім того, відсутність впровадження сучасних BIM-технологій ускладнює точний контроль і моніторинг, що підсилює ризики корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

4 Відсутність законодавчо визначеної процедури аналізу цін на будівельні матеріали та належного контролю з боку замовників спричиняє завищення очікуваної вартості об'єктів відновлення

Відсутність законодавчо визначеної процедури аналізу цін на будівельні матеріали, належного контролю з боку замовників та ефективного механізму притягнення до відповідальності створює умови для маніпуляцій із ціноутворенням під час підготовки кошторисної документації. Через надання замовникам дискреційних повноважень щодо джерел інформації та порядку проведення аналізу цін часто виникають випадки завищення очікуваної вартості матеріалів, що напряду впливає на загальну вартість проєктів. Наявність таких практик посилює ризики зловживання повноваженнями, надання недостовірної інформації, лобювання інтересів окремих постачальників, а також призводить до неефективного використання бюджетних коштів. У поєднанні з низькою інституційною спроможністю більшості замовників та відсутністю єдиного механізму моніторингу середніх ринкових цін – це знижує прозорість процесу визначення вартості об'єктів відновлення та підвищує ймовірність корупційних зловживань.

5 Недоліки в організації надання супутніх послуг під час будівництва об'єктів призводять до встановлення їх завищеної вартості та неправомірного витрачання бюджетних коштів

Необґрунтоване встановлення вартості супутніх послуг у будівництві, а також відсутність чітко визначених вимог до їх змісту, обсягу і якості створюють передумови для неефективного використання бюджетних коштів. Оскільки оплата послуг технічного нагляду та інженера-консультанта залежить від підписання актів виконаних робіт підрядником, виконавці цих послуг часто позбавлені стимулів до об'єктивного контролю. Це породжує поверхневий підхід до перевірки якості та сприяє прийняттю робіт, що містять недоліки.



Недостатня деталізація послуг і відсутність уніфікованих вимог до їх обліку дають змогу включати до кошторису надмірні або фіктивні обсяги, оплачувати послуги, які не були фактично надані або не відповідали встановленим вимогам. Усе це підвищує ризик змови між підрядниками та контролюючими особами, приховування недоліків та втрат державного чи місцевого бюджету.

6 Юридична невизначеність вимог до обґрунтування необхідності проведення закупівлі без застосування електронної системи (укладення прямих договорів) спричиняє непрозорість та зловживання під час використання бюджетних коштів

Відсутність чітко визначених та обов'язкових вимог до обґрунтування необхідності укладення прямих договорів у період дії воєнного стану створює передумови для зловживання цією процедурою та непрозорого використання бюджетних коштів. Така юридична невизначеність надає можливість замовникам здійснювати закупівлі без конкуренції, посилаючись на нагальну потребу без належної перевірки чи документального підтвердження. Це сприяє ризикам завищення вартості закупівель, необґрунтованого вибору постачальників, зниження ефективності витрат та втрати довіри до системи. В умовах обмежених ресурсів та високої потреби у швидкому, але доброчесному відновленні така практика значно підвищує ймовірність корупційних зловживань.

7 Необґрунтовані кваліфікаційні критерії та перешкоди у доступі до інформації знижують конкуренцію та сприяють зловживанням державними коштами

Встановлення замовниками публічних закупівель невинновано жорстких або надмірно деталізованих кваліфікаційних вимог щодо досвіду, наявності спеціалізованої техніки, персоналу або інших ресурсів, а також несвоєчасне або вибіркоче оприлюднення повного обсягу тендерної документації – включно з проєктною, кошторисною та технічною інформацією – значно знижує рівень відкритої конкуренції. Учасники часто не мають можливості своєчасно оцінити доцільність участі, що ускладнює формування якісних пропозицій та створює штучні бар'єри для нових або доброчесних постачальників. У результаті це сприяє фаворитизму, укладенню договорів із наперед визначеними компаніями та підвищує ризики неекономного, неефективного і непрозорого використання державних коштів, зокрема у сфері будівництва й відновлення цивільної інфраструктури.

8 Відсутність дієвого контролю за процедурою зміни істотних умов договорів підряду призводить до необґрунтованих витрат бюджетних коштів і зниження якості робіт

У сфері капітального будівництва, яке фінансується за рахунок державних коштів, відсутність дієвого регулювання процесу внесення змін до істотних умов договорів створює суттєві корупційні ризики та сприяє неефективному використанню бюджетних коштів. Законодавство передбачає обмежений перелік підстав для таких змін, однак на практиці ці вимоги часто ігноруються або тлумачаться довільно, що відкриває можливості для зловживань.

Зокрема, в умовах відсутності чітко визначеного порядку аналізу та погодження змін до договорів, підрядники можуть ініціювати зміни, які не мають достатнього обґрунтування, зокрема зміни типу договірної ціни, вартості, складу та обсягів робіт чи матеріалів. Це призводить до суттєвого збільшення вартості реалізації проєкту без належного документального підтвердження, що ускладнює контроль та підзвітність. Крім того, низька якість типових до-



говорів і відсутність деталізованих процедур для аналізу змін створюють умови для формального підходу з боку замовників.

Особливе занепокоєння викликає відсутність централізованого моніторингу змін до договорів та інформаційно-аналітичних систем, що давали б змогу верифікувати ринкову відповідність цін на матеріальні ресурси. Як наслідок, зміни до договорів можуть погоджуватись без перевірки відповідності вартості ринковим умовам або вже реалізованим проектам. Такий підхід сприяє необґрунтованому збільшенню бюджетних витрат, зниженню якості виконаних робіт та підвищує ризики ухилення підрядників від відповідальності за порушення договірних умов.

9 Відсутність інтегрованої системи електронного обліку розрахунків за виконані будівельні роботи створює можливості для завищення вартості таких робіт, безпідставного включення до їх вартості ПДВ та маніпуляцій з черговістю оплат

Відсутність належної електронної системи обліку будівельних робіт і розрахунків сприяє включенню до оплати невиконаних або завищених за фактичними обсягами робіт та/або вартістю матеріалів, безпідставному включенню до суми платежу ПДВ, а також маніпуляціям з черговістю платежів. Застосування паперових документів унеможливорює автоматизовану перевірку обсягів і вартості робіт, ускладнює облік фактичної вартості проектів і створює передумови для фальсифікацій та непрозорих рішень.

Наявність дискреції у визначенні пріоритетності та порядку черговості оплат, що нерідко посилюється умовами несвоєчасності / нерівномірності надходження бюджетного фінансування проекту, дає змогу замовнику затримувати чи прискорювати розрахунки з окремими підрядниками, що порушує принцип рівного ставлення і може бути використано як тиск для отримання неправомірної вигоди. У поєднанні з нечіткими вимогами до підтвердних документів це створює фінансові ризики для бюджету та знижує привабливість участі у проектах для доброчесних виконавців.

10 Відсутність державного архітектурно-будівельного контролю за виконанням об'єктів для відбудови створює ризик порушення будівельних норм та корупційних зловживань

Під час воєнного стану діє мораторій на проведення державного архітектурно-будівельного контролю, що суттєво обмежує можливості держави здійснювати нагляд за дотриманням містобудівного законодавства та будівельних норм. Унаслідок цього зростає ризик самочинного будівництва, реалізації об'єктів з порушенням проектної документації та технічних вимог, що напряму впливає на безпеку майбутніх користувачів інфраструктури та якість відновлення постраждалих територій.

Крім того, відсутність ефективного контролю створює підґрунтя для корупційних зловживань, зокрема під час будівництва за рахунок державного бюджету або міжнародної допомоги. Це ставить під сумнів законність використання публічних коштів та знижує довіру донорів. За цих умов необхідним є відновлення ефективного, прозорого та незалежного контролю на всіх етапах реалізації проектів відбудови, навіть в умовах воєнного стану, щонайменше у форматі ризик-орієнтованих або позапланових перевірок.



Вступ

З початку повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну агресор завдав значних руйнувань десяткам тисяч об'єктів житлової, соціальної, транспортної, промислової та енергетичної інфраструктури.

Щорічні звіти Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення в Україні, які спільно проводять з 2022 року Світовий банк, Кабінет Міністрів України, Європейська Комісія та ООН, демонструють стійке зростання потреб у відновленні. Це є прямим наслідком збитків, яких зазнає Україна через збройну агресію російської федерації, що триває.

За даними оновленого звіту Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA4), що охоплює період майже за три роки з 24.02.2022 по 31.12.2024, пряма шкода в Україні наразі сягнула \$ 176 млрд, а загальні потреби на відбудову та модернізацію – \$ 524 мільярди. У середньому в усіх оцінених секторах прямі збитки зросли майже на \$ 24 млрд порівняно із \$ 152 млрд у оцінці RDNA3, оприлюдненій у лютому 2024 року. Найбільш постраждалими секторами є житло, транспорт, енергетика, торгівля, промисловість та освіта¹.

Найбільша частка у загальному обсязі прямих збитків завдана житловим будівлям (\$60,0 млрд) і транспортній інфраструктурі (\$38,5 млрд)².

У цьому дослідженні «сфера відновлення» розглядається як задоволення визначених потреб з усунення наслідків збройної агресії, що охоплюють цивільне будівництво у різних формах: нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єктів житлової інфраструктури, об'єктів соціальної сфери тощо.

Масштаби сфери відбудови та відновлення охоплюють широкий спектр інституційних механізмів і нормативно-правових актів. У цьому дослідженні основну увагу зосереджено на ключових викликах, пов'язаних із пріоритезацією проєктів та інструментами публічних закупівель, як засобі реалізації будівельних проєктів.

Водночас у межах дослідження не розглядалися питання оцінки корупційних ризиків у реалізації публічних інвестицій, у проєктах державно-приватного партнерства, енергетиці, а також у будівництві захисних споруд, фортифікаційних та оборонних об'єктів.

Сфера відновлення є надзвичайно вразливою до корупційних ризиків. Відсутність єдиного законодавчого підходу, невизначеність на рівні законодавства основних засад процесу відбудови / відновлення, недосконалість інституційної організації суб'єктів владних повноважень, відповідальних за процес відбудови, та відсутність ефективного контролю створюють сприятливе середовище для корупційних зловживань.

Український досвід показує, що корупційні схеми можуть вражати всі етапи відновлення – від обрання проєктів (об'єктів, заходів), які підлягають відновленню, та здійснення публічних закупівель до контролю виконаних робіт.

¹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052925103531065/pdf/P180174-93c8e8c1-83a2-487d-aaec-a8435f9db418.pdf>
² https://kse.ua/wp-content/uploads/2025/02/KSE_Damages_Report-November-2024-UA.pdf



06.06.2024 Україна ратифікувала Рамкову угоду між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України, що регламентує порядок взаємодії сторін у межах «Ukraine Facility»³.

Керівними принципами процесу відновлення в рамках ініціативи ЄС «Ukraine Facility» є: принцип відбудови «краще, ніж було», фінансова сталість, прозорість та підзвітність процесів відновлення, реконструкції та модернізації.

Фахівці Національного агентства спільно з Державною аудиторською службою України та Базельським інститутом управління провели комплексний аналіз корупційних ризиків, які ускладнюють і завдають значної шкоди процесам відновлення, та ідентифікували найбільш поширені корупційні вразливості.

Автори дослідження поділяють висновки оцінки RDNA4 щодо необхідності подальшої роботи як над національним стратегічним плануванням і галузевими планами для підтримки визначення проєктів, так і над уточненням та більш суворим застосуванням критеріїв визначення пріоритетності⁴.

На основі проведеного аналізу запропоновано рекомендації стратегічного характеру щодо вдосконалення нормативно-правової бази, механізмів управління та процедур контролю, виконання яких дасть змогу усунути основні ризики, підвищити прозорість та ефективність проєктів відновлення, а також забезпечити критичні потреби України у соціальній сфері та цивільній інфраструктурі, що спричинені найбільшими руйнуваннями.

Під час підготовки дослідження використано інформацію з відкритих джерел та відомості, отримані від органів державної влади, правоохоронних органів, громадських організацій / спілок.

Дослідження Національного агентства «Корупційні ризики під час будівництва, реконструкції, капітального ремонту цивільних об'єктів для відновлення України» може стати основою для Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Мінрозвитку, Агентства відновлення, обласних військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також приватного бізнесу під час розробки та впровадження заходів з мінімізації корупційних ризиків у процесах відновлення та, своєю чергою, може сприяти обізнаності громадянського суспільства щодо зазначеної проблематики й запропонованих шляхів вирішення.

З практичної точки зору, реалізація наданих у дослідженні рекомендацій сприятиме вдосконаленню ухвалення управлінських рішень, посилить їх прозорість та обґрунтованість, унеможлививши впровадження корупційних практик і мінімізуючи репутаційні та економічні втрати для стейкхолдерів процесу відбудови.

³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text

⁴ <https://surl.li/tfaubo>



Корупційний ризик 1



Відсутність чітких критеріїв та надмірна дискреція у процесі відбору і пріоритезації проєктів призводить до неефективного розподілу коштів та корупційних зловживань

ОПИС РИЗИКУ

На виконання вимог ст. 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» у 2023 році створено Фонд у складі спеціального фонду Державного бюджету України з метою ліквідації наслідків (у тому числі гуманітарних, соціальних, економічних), спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

У Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 10.02.2023 № 118 (далі – Порядок № 118), встановлено, що проєкти (об'єкти, заходи), які пропонується реалізовувати за рахунок коштів Фонду, розробляються, зважаючи на пріоритетність їх реалізації і задоволення першочергових потреб населення.

Протягом 2023, 2024 років відповідно до Порядку № 118 процедура виділення коштів з Фонду розпочиналась зі звернення уповноважених суб'єктів, якими є центральні органи виконавчої влади, обласні та Київська міська держадміністрації (обласні військово-цивільні, військові, Київська міська військова адміністрації).

Порядок № 118 передбачав, що 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.



ЦОВВ, обласні, Київська міська держадміністрації (обласні військово-цивільні, військові, Київська міська військова адміністрація), органи місцевого самоврядування (відповідні військові адміністрації), оператори системи передачі
(формуєть звернення про виділення коштів з переліком проектів (об'єктів, заходів))



Профільні міністерства: Мінрозвитку, МОН, Міненерго, МОЗ, Міноборони
(розглядають звернення, формуєть за результатами оцінки узагальнені пропозиції заявників щодо виділення коштів з переліком проектів (об'єктів, заходів))



Звернення, що не відповідають вимогам Порядку № 118, повертають заявникам для доопрацювання



Звернення, що відповідають вимогам Порядку № 118



Міжвідомча робоча група
(розгляд поданих узагальнених пропозицій, підготовка пропозицій щодо виділення коштів Фонду)



Кабінет Міністрів України
(приймає рішення про виділення коштів)

ТАБЛИЦЯ 1.
Відбір проектів
(об'єктів, заходів)
згідно з Порядком № 118



Однак у Порядку № 118 не було визначено чітких критеріїв пріоритетності відбору проєктів (об'єктів, заходів), що мали фінансуватися за рахунок коштів Фонду, та процедур, які б могли створювати умови для об'єктивного ухвалення рішень та мінімізації потенційних корупційних зловживань.

ДОВІДКОВО:



Міністерство розвитку лише у жовтні 2023 року затвердило наказом від 20.10.2023 № 964 Методичні рекомендації щодо пріоритезації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, тобто

після проведення розподілу коштів Фонду на проєкти (об'єкти, заходи) у 2023 році. Крім цього, варто зазначити, що Методичні рекомендації за своєю правовою природою не є нормативно-правовим актом та мають лише рекомендаційний характер.

Вирішальна роль при відборі проєктів (об'єктів, заходів), які фінансувались протягом 2023, 2024 років за рахунок коштів Фонду, належала відповідним профільним міністерствам, а також Міжвідомчій робочій групі (далі – МРГ)⁶, утвореній на виконання п. 9 Порядку № 118, для розгляду поданих відповідними міністерствами узагальнених пропозицій заявників за напрямками з переліком проєктів (об'єктів, заходів) у розрізі регіонів. До складу МРГ входили представники профільних міністерств, які попередньо брали участь у відборі проєктів (об'єктів, заходів) та поданні їх на розгляд робочої групи.

Запроваджене нормативно-правове регулювання призвело до суб'єктивного ухвалення рішень МРГ щодо пріоритезації та погодження виділених ресурсів держави для фінансування тих чи інших проєктів (об'єктів, заходів) за рахунок коштів Фонду.

Згідно зі Звітом Рахункової палати «Про результати аудиту відповідності процесу розподілу коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії», затвердженим рішенням Рахункової палати від 03.07.2024 № 32-3, у 2023 році процес не забезпечив пріоритетності розподілу коштів Фонду за встановленими напрямками на заходи з ліквідації наслідків. Без застосування передбачених загальних механізмів відбору і пріоритезації проєктів спрямовано більше половини розподіленого фінансового ресурсу (54 %).

Безсистемний і дискреційний розподіл коштів призвів до розпорошення наявного фінансового ресурсу держави на значну кількість проєктів (об'єктів, заходів) з тривалим терміном реалізації (2-3 роки).

Зазначене свідчить, що процес не спрямований на вжиття термінових і невідкладних заходів з ліквідації наслідків, а також створює ризики невиправданого залучення додаткових коштів для завершення вже розпочатих експериментальних проєктів у наступних бюджетних періодах⁷.

⁶ Постанова КМУ від 25.03.2023 № 412 «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розгляду узагальнених пропозицій заявників та підготовки пропозицій Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412-2023-%D0%BF#Text>

⁷ https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/32-3_2024/Zvit_32-3_2024.pdf



Нормативно-правове регулювання розподілу коштів Фонду на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів для відновлення⁸



Неналежне планування та неефективний контроль розпорядників бюджетних коштів і замовників проєктів призвели до відкладення щонайменше на рік завершення проєктів (об'єктів, заходів).

Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.06.2023 № 534-р Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури (наразі Мінрозвитку) було виділено на безповоротній основі 9 284 492,385 тис. гривень (видатки розвитку) на нову бюджетну програму для надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії.

⁸ Постанова КМУ від 27.12.2022 №1482 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури».
Постанова КМУ від 25.04.2023 № 382 «Про реалізацію експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації».
Розпорядження КМУ від 16.06.2023 № 534-р «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії».
Постанова КМУ від 25.07.2023 № 770 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії».
Постанова КМУ від 06.06.2023 № 566 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії для реалізації експериментального проєкту з будівництва магістральних водогонів у зв'язку з необхідністю ліквідації негативних наслідків, пов'язаних із знищенням Каховської гідроелектростанції».
Постанова КМУ від 05.03.2024 № 247 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії».



Водночас реалізація деяких проєктів (об'єктів, заходів) розпочалася та мала бути завершена у 2023 році, натомість їх включено до переліку проєктів для фінансування у 2024 році з визначенням нових строків завершення.

Аналогічна ситуація з постановами Кабінету Міністрів України від 25.07.2023 № 770 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії»⁹ та від 05.03.2024 № 247 «Про виділення коштів з фонду ліквідації наслідків збройної агресії»¹⁰, у яких було передбачено виділення Агентству відновлення з Фонду за рахунок джерела на безповоротній основі 3 596 170,04 тис. гривень (видатки розвитку) на нову бюджетну програму для будівництва та відновлення об'єктів інфраструктури, житлового та громадського призначення, громадських будинків та споруд.

З огляду на це може існувати ризик, що значна частина цих проєктів (об'єктів, заходів) залишиться нереалізованою.

ДОВІДКОВО:



Під час засідання МРГ щодо розгляду пропозицій про виділення у 2024 році коштів Фонду за проєктами (об'єктами, заходами), фінансування яких у 2023 році здійснювалося за рахунок коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії (Протокол засідання від 09.02.2024 № 1)¹¹, не підтримано подальше фінансування за кошти Фонду реалізацію 62 проєктів, відібраних у 2023 році, оскільки їх реалізація у 2023 році фактично не розпочиналась (будівельні роботи по проєктах не було розпочато).

Згідно із звітом Рахункової палати про результати аудиту ефективності на тему «Територіальні громади

у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури», затвердженим рішенням Рахункової палати від 10.12.2024 № 55-2 (далі – Звіт Рахункової палати № 55-2), Департамент регіонального розвитку коштом субвенції на суму 1,5 млн грн здійснив оплату робіт з розробки ПКД по об'єкту, але ці роботи виконані з недотриманням вимог містобудівного законодавства. Наслідок: відмова ДІАМ у наданні дозволу на виконання будівельних робіт та неможливість розпочати реалізацію проєкту у 2023 році, невключення його до переліку проєктів для фінансування коштом субвенції у 2024 році та відстрочення реалізації на невизначений термін.

Варто також зазначити, що кошти Фонду спрямовувались на окремі проєкти будівництва, які були розпочаті ще до повномасштабного вторгнення РФ та не належали до реалізації проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії.

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2023-%D0%BF#Text>

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/247-2024-%D0%BF#Text>

¹¹ <https://mtu.gov.ua>



КЕЙС



У місті «Н» за 50 млн грн з Фонду добудовують заклад дошкільної освіти, будівництво якого було розпочате ще у 2021 році.

Місцева влада обґрунтовує доцільність нового дитячого садочка тим, що він буде єдиним у мікрорайоні, який вважається перспективним для проживання сімей з дітьми. А для того, щоб залучити субвенції зі спецфонду, у проєкт додали будівництво протирадіаційного укриття.

Проте, вочевидь, добутова дитячого садочка не належить до реалізації об'єктів і заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії. Адже головне завдання цієї бюджетної програми – відбудова, посилення захисту критичної інфраструктури та компенсації людям, чиє житло пошкодили або зруйнували росіяни¹².

ДОВІДКОВО:



На виконання рекомендацій Рахункової палати Кабінет Міністрів України затвердив зміни до Порядку № 118, завдяки чому невикористані до 01.01.2025 кошти дозволено спрямувати лише на завершення розпочатих у попередні роки проєктів з відновлення¹³.

Законом України від 16.01.2025 № 4225-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень»¹⁴ внесено зміни до Бюджетного кодексу України, зокрема визначено, що розподіл коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій здійснюється Міжвідомчою комісією з питань розподілу публічних інвестицій з урахуванням результатів пріоритизації відповідних проєктів та програм, включених до єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій держави, та ступеня їхньої готовності до реалізації у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 5 ст. 33-1 БКУ)¹⁵.

На виконання зазначених положень БКУ Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 28.02.2025 № 232 «Деякі питання розподілу публічних інвестицій»¹⁶, якою, зокрема, затверджено Порядок розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій, Положення про Міжвідомчу комісію з питань розподілу публічних інвестицій і її склад (далі – Порядок та Положення відповідно).

¹² <https://dasu.gov.ua/ua/news/5307>

¹³ <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2517>

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4225-20#Text>

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n3452>

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2025-%D0%BF#Text>



Водночас аналіз положень Порядку та Положення свідчить про можливість виникнення під час впровадження процедури розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій аналогічних проблем,

пов'язаних з реалізацією Порядку № 118. Наразі триває формування законодавчої бази для реалізації публічних інвестиційних проєктів, продовжується затвердження порядків використання бюджетних коштів для їх реалізації та розподіл коштів між регіонами.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- Відсутність чітких та прозорих критеріїв відбору проєктів (об'єктів, заходів) та належної адміністративної процедури.
- Неналежне планування та неефективний контроль розпорядників бюджетних коштів і замовників проєктів.
- Відсутність загальнодержавного плану відбудови територій та обмежені можливості для громадськості брати участь у його розробці.



Корупційний ризик 2



Відсутність комплексного законодавчого регулювання у сфері відновлення підвищує ризики зловживань та суб'єктивного прийняття рішень під час реалізації експериментальних проєктів

ОПИС РИЗИКУ

Здійснення відбудови шляхом затвердження експериментальних проєктів набуло поширення, оскільки дає змогу швидше відновити об'єкти, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ. Суть експериментального проєкту дає можливість реалізувати його поза межами стандартних процедур, визначених законодавством, зокрема щодо відбору проєктів для фінансування та пріоритезації об'єктів відновлення.

Під експериментальними проєктами відбудови маються на увазі пілотні ініціативи, що реалізуються на рівні окремої територіальної громади або регіону з метою апробації нових підходів до післявоєнного відновлення. Такі проєкти дають змогу уряду, міжнародним партнерам та місцевим органам влади протестувати нові рішення в реальних умовах шляхом запровадження спеціального регулювання для окремо взятих проєктів.

Відсутність уніфікованого підходу до відбору об'єктів відновлення та механізмів їх пріоритезації створює передумови для суб'єктивного прийняття рішень, що може спричинити корупційні зловживання та неефективне використання бюджетних коштів.

Експериментальні проєкти дають можливість уповноваженим органам (передусім центральним органам виконавчої влади або військовим адміністраціям) діяти як замовники проєктів відновлення та передбачають процедуру використання бюджетних коштів для реалізації таких проєктів.

Проте ці акти є тимчасовими і часто приймаються в умовах браку часу та інформації, що не забезпечує стійкості регулювання процесів відновлення. Це створює передумови для корупційних зловживань і маніпуляцій з боку відповідальних осіб.

Водночас варто врахувати, що правовою підставою для впровадження експериментальних проєктів є п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень у галузі охорони навколишнього середовища»¹⁷, згідно з яким Кабінету Міністрів України необхідно забезпечити прийняття рішень з питань, що потребують законодавчого врегулювання, крім випадків, що визначені ст. 92 Конституції України, щодо проведення експерименту у сферах, відповідальність за які несе Кабінет Міністрів України¹⁸, зокрема екології, державного управління, охорони здоров'я, строк якого не перевищує двох років.

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2362-19#n65>

¹⁸ <https://surli.cc/madqiy>



Тобто суть будь-якого експериментального проєкту, що може бути впроваджений відповідно до вказаної правової підстави, полягає у практичному дослідженні (у межах визначеного Законом строку):

- ефективності та доцільності певних способів регулювання суспільних відносин, які не врегульовані (але мають бути врегульовані) законом;
- або стосовно врегульованих законом відносин, які потребують змін, з метою визначення максимально ефективних підходів для подальшого закріплення апробованого регулювання на законодавчому рівні.

Якщо ж кожен новий акт, що впроваджує схожі підходи до регулювання одних і тих самих правовідносин, щоразу позиціонується як окремий експериментальний проєкт, виникає сумнів, наскільки такий підхід відповідає концепції цього Закону щодо проведення експериментів та визначених строків їх реалізації.

До прикладу, у період з 31.12.2022 по 31.12.2024 тривала реалізація експериментального проєкту щодо будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2022 № 1482¹⁹ (далі – експериментальний проєкт № 1482).

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 07.02.2025 № 142²⁰ прийнято новий експериментальний проєкт щодо нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури, який передбачає процедуру щодо нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури, у тому числі об'єктів, на яких виконання робіт із захисту не завершено.

Порівнюючи два експериментальних проєкти, можна дійти висновку, що вони подібні за змістом, тобто у такий спосіб фактично «продовжується» дія експериментального проєкту № 1482, строк якого закінчився наприкінці 2024 року.

Національне агентство у 2024 році провело стратегічний аналіз корупційних ризиків під час реалізації експериментального проєкту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2023 № 382 «Про реалізацію експериментального проєкту відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації»²¹ (далі – експериментальний проєкт № 382), за результатами якого було ідентифіковано найбільш імовірні корупційні ризики, а також сформовано рекомендації щодо їх мінімізації або усунення²².

Згідно зі Звітом Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України за 2024 рік²³ службами відновлення та розвитку інфраструктури в областях у межах реалізації експериментального проєкту № 382 протягом 2024 року вжито заходів для відновлення населених пунктів, зокрема: забезпечено розробку проєктної документації та проходження експертизи

¹⁹ <https://surl.li/jqdaxi>

²⁰ <https://surl.li/ttylim>

²¹ <https://surl.li/hvqjuv>

²² <https://surl.li/ymjmxs>

²³ <https://surl.li/hfosej>



за більшістю об'єктів відновлення, проведено закупівлі та укладено договори на виконання будівельних робіт по 239 об'єктах з підрядними організаціями та фактично проводяться роботи на 196 об'єктах.

Станом на 31.12.2024 касові видатки за бюджетною програмою КПКВК 3111370 «Відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації» становили 433 694,468 тис. гривень.

Також, за інформацією Агентства відновлення, в рамках реалізації експериментального проєкту наразі перебуває 540 об'єктів відновлення, з них на двох об'єктах завершено будівельні роботи відповідно до проєктних рішень.

ДОВІДКОВО:



На сьогодні немає юридично затвердженого єдиного загальнонаціонального плану відновлення України, а також плану відновлення та розвитку її регіонів.

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика здійснюється відповідно до визначених напрямів на основі системи взаємопов'язаних документів стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики.

До документів, що розробляються для відновлення та розвитку регіонів і територій, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, належать: план відновлення та розвитку регіонів; плани відновлення та розвитку територіальних громад.

У 2020 році Уряд постановою затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки²⁴. Одним з інструментів реалізації стратегії є, зокрема, план відновлення та розвитку регіонів, який на сьогодні не затверджено.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

Неефективність нормативно-правових підходів, зокрема відсутність:

- рамкового закону, який унормовує основні засади відновлення України після масштабних руйнувань, спричинених збройною агресією РФ, у т.ч. чіткі й прозорі критерії відбору та пріоритезації проєктів (об'єктів, заходів), заходи контролю процесу відбудови / відновлення;
- затвердженого плану відбудови на рівні держави та плану розвитку регіонів;
- прозорого процесу розподілу коштів Фонду на експериментальні проєкти.

²⁴ <https://surl.li/dkprds>



Корупційний ризик 3



Недосконалий контроль за якістю проектної документації призводить до необґрунтованого завищення вартості будівництва та зниження конкуренції

ОПИС РИЗИКУ

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»²⁵ проектна документація – затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва.

Завдання на проектування є документом, який визначає технічні, естетичні та економічні вимоги до майбутнього об'єкта будівництва. Низька якість підготовки завдання значно ускладнює процес проектування, що може призводити до розробки проектної документації, яка не відповідає реальним потребам замовника та нормативним вимогам. Це створює низку проблем на етапі реалізації проекту, включаючи перевитрату бюджетних коштів та затримки у виконанні робіт.

Недостатньо якісно підготовлене завдання на проектування відкриває можливості для проектувальників закладати у проект специфічні матеріали або технології, які мають обмежену доступність на ринку, проте не мають ринкових альтернатив або постачаються переважно одним учасником ринку. Як наслідок, це створює умови для корупційних зловживань, у вигляді змов між проектувальниками та замовниками при формуванні проектної документації в інтересах окремого постачальника, що негативно впливає на ефективність проекту.

Оскільки приймання робіт з проектування зазвичай здійснюється лише на підставі позитивного експертного звіту, існує ризик, що цей процес зведеться до формальної процедури через спрощений підхід та відсутність реального змістовного контролю. Замовник не завжди має організаційні та кадрові ресурси для належної оцінки проектної документації, що призводить до затвердження неякісних або нерелевантних проектних рішень. Це створює підґрунтя для додаткових витрат на етапі реалізації проекту через коригування, закупівлю додаткових матеріалів чи виконання позапланових робіт.

Окрім того, недоліки в завданні на проектування дають можливість сторонам маніпулювати обсягами та технічними характеристиками робіт, що може призвести до суттєвого здорожчання проекту. Такі ризики загострюються у випадках, коли проектувальники, співпрацюючи із замовниками, укладають угоди, які сприяють просуванню інтересів окремих компаній всупереч економічній логіці та обґрунтованості проекту. Наслідком таких дій є нераціональне використання бюджетних коштів, затримка строків реалізації проекту, а також зниження якості об'єкта будівництва.

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>



Якісно підготовлена проектна документація є основою для ефективної реалізації будівельного проєкту. Вона забезпечує уникнення зайвих витрат бюджету, затримок у виконанні робіт, а також гарантує сталість, відповідність об'єкта будівництва нормативним вимогам, довговічність і безпеку. Однак наявна система розроблення проектної документації в Україні має значні недоліки, які сприяють корупційним схемам передусім через можливість завищення витрат на проектні роботи та нехтування стандартами якості виконаних робіт.

При цьому законодавство не передбачає достатніх механізмів регулювання процесу розроблення та контролю за якістю проектної документації, що нерідко використовують недобросовісні замовники і контрагенти для отримання неправомірної вигоди.

Однією з ключових проблем є відсутність комплексного підходу до оцінки витрат і контролю процесу проєктування.

Україна поки не досягла прогресу у впровадженні інформаційного моделювання будівель (далі – BIM-технології), яке є міжнародним стандартом у будівельній галузі. BIM-технології включають в себе збір та комплексну обробку технологічної, архітектурно-конструкторської, економічної інформації про будівлю, будівельний об'єкт і все, що до нього відноситься, які розглядаються як єдине ціле. Використання BIM-технологій спрощує аналіз впливу будівництва на довкілля, інфраструктуру та ландшафт, забезпечуючи повноцінну візуалізацію майбутньої функціональності проєкту. Це, зокрема, може сприяти спрощенню та підвищенню якості будівельної експертизи об'єкта в майбутньому.

У 2021 році Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію впровадження BIM-технологій в Україні та затвердження плану заходів з її реалізації, яка передбачає поетапне впровадження BIM-технологій в Україні до 2025 року²⁶.

ДОВІДКОВО:



У Верховній Раді зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження будівельного інформаційного моделювання (BIM-технології) на всіх етапах життєвого циклу об'єктів та науково-технічного супроводу об'єктів, удосконалення процедури обстеження об'єктів, прийнятих в експлуатацію в уста-

новленому законодавством порядку».

Метою законопроєкту є створення правових умов для використання сучасних технологій будівельного інформаційного моделювання як одного з ключових інструментів для подальшого реформування, модернізації та цифрової трансформації будівельної галузі України²⁷.

²⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2021-%D1%80#Text>

²⁷ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38508>



Також відсутня єдина система моніторингу та актуалізації даних про вартість трудових і матеріально-технічних ресурсів, що створює умови для маніпуляцій. Замовники, які не мають достатніх знань і ресурсів для контролю якості, часто приймають проектну документацію лише на основі позитивного експертного висновку. Такий підхід не дає можливості виявити приховані недоліки, що згодом призводить до необхідності внесення змін і додаткових витрат.

Значні ризики характерні для проектів, які реалізуються за схемою «проектуй-будуй», де підрядники відповідають як за розроблення проектної документації, так і за її реалізацію (у т.ч. експертизу проектної документації та технічний супровід). У таких випадках відсутність ефективного нормативного регулювання та контролю якості проектування створює умови для змов та штучного завищення вартості об'єктів.

Варто зазначити, що формальна відповідальність за якість проектної документації, передбачена законодавством, часто не реалізується на практиці і залишається декларативною. Відсутність дієвих механізмів притягнення до відповідальності проектувальників і замовників за неякісні рішення посилює ризики нераціонального коригування проектів та необґрунтованого збільшення витрат.

Таким чином, наявні недоліки системи розроблення проектної документації, зокрема відсутність впровадження технологій і чітких нормативних вимог до моніторингу процесу, створюють значні корупційні ризики, уповільнюють відновлення критично важливих об'єктів і знижують якість будівництва.

Так, процес підготовки проектної документації для будівництва регулюється відповідними нормативно-правовими актами та виконується спеціалізованими проектними організаціями.

Виявлення недоліків на етапі будівництва потребує внесення змін до проектної документації, що уповільнює виконання робіт і збільшує загальні строки реалізації об'єкта, включаючи час на погодження та додаткове фінансування.

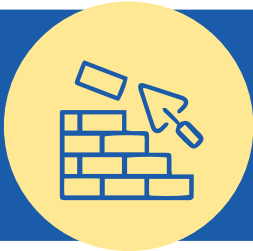


ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Низький рівень контролю та відповідальності.** Замовники не мають кваліфікованих фахівців і належних інструментів для перевірки відповідності проектної документації нормативним вимогам. Крім того, відсутність належного контролю за проектною документацією або її неефективне коригування сприяє використанню матеріалів і технологій низької якості, що знижує довговічність і безпеку об'єктів, особливо в соціально значущих сферах, таких як освіта чи медицина.
- **Недоліки проектної документації** (наприклад, завищені обсяги матеріалів чи послуг) призводять до необґрунтованих додаткових витрат на будівництво. Це створює фінансовий тягар для державного бюджету і затримує реалізацію інших критично важливих проектів.
- **Відсутність у чинному законодавстві вимог щодо обов'язкового моніторингу ринкових цін на будівельні матеріали**, а також нормативно визначеного порядку його здійснення створює системну прогалину, що унеможливорює об'єктивну оцінку вартості матеріальних ресурсів, відкриває простір для штучного завищення кошторисної вартості проектів і перешкоджає ефективному контролю за обґрунтованістю витрат.



Корупційний ризик 4



Відсутність законодавчо визначеної процедури аналізу цін на будівельні матеріали та належного контролю з боку замовників спричиняє завищення очікуваної вартості об'єктів відновлення

ОПИС РИЗИКУ

На сьогодні питання ціноутворення у будівельній галузі регулюється наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01.11.2021 № 281 «Про затвердження кошторисних норм України у будівництві» (далі – Настанови № 281)²⁸, яким, зокрема, затверджено:

- Настанову з визначення вартості будівництва²⁹, яка визначає основні правила застосування кошторисних норм та нормативів з ціноутворення у будівництві для визначення вартості нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту будинків, будівель і споруд будь-якого призначення, їх комплексів та частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури;
- Настанову з визначення вартості проєктних, науково-проєктних, вишукувальних робіт та експертизи проєктної документації на будівництво³⁰, яка визначає основні правила застосування кошторисних норм та нормативів з ціноутворення у будівництві для визначення вартості проєктних, науково-проєктних, вишукувальних робіт, а також експертизи проєктної документації на будівництво.

Настанови № 281 регулюють основні правила застосування кошторисних норм та нормативів з ціноутворення у будівництві для визначення вартості будівництва, проєктних, науково-проєктних, вишукувальних робіт, а також експертизи проєктної документації на будівництво. Однак значну частину загальної вартості проєкту становить вартість будівельних матеріалів, що визначається на основі технічних специфікацій, наведених у проєктній документації.

Так, згідно з п. 4.1 Настанови з визначення вартості будівництва поточні ціни на матеріальні ресурси в інвесторській кошторисній документації приймаються за даними замовника або, за його дорученням, з інших джерел. Замовник, своєю чергою, повинен мати внутрішню спроможність – відповідних фахівців – для постійного моніторингу цін на будівельні матеріали, аби забезпечити точне та обґрунтоване ціноутворення задля уникнення потенційних завищень.

Крім того, відповідно до п. 4.9 Настанови з визначення вартості будівництва поточні ціни на матеріальні ресурси приймаються на підставі проведеного замовником аналізу цін за обґрунтованою ціною, яка не може бути вищою за середню ціну матеріальних ресурсів, що склалася

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0281914-21#Text>

²⁹ <https://surl.it/arahmw>

³⁰ <https://surl.it/rckpua>



на момент розроблення проєктної документації. Порядок здійснення аналізу поточних цін на матеріальні ресурси визначає замовник відповідним організаційно-розпорядчим документом.

Відповідно, замовник здійснює аналіз поточних цін на основні будівельні матеріали, вироби та конструкції. Моніторинг цін на будівельні матеріали, вироби та конструкції дає змогу визначати вартість будівельних робіт, проєктів, експертиз, контрактів, предмета закупівлі.

Наявність дискреційних повноважень у замовника може призвести до зловживання службовими повноваженнями, надання неправдивої інформації про вартість матеріалів, лобювання інтересів третіх осіб, штучного завищення вартості матеріалів.

Основним джерелом цього ризику є недосконалість нормативного регулювання та відсутність законодавчо встановленого порядку здійснення аналізу цін. На сьогодні відсутній єдиний алгоритм, встановлений законодавством, здійснення моніторингу цін на основні будівельні матеріали та вироби, натомість у п. 4.9 Настанови з визначення вартості будівництва визначено обов'язок замовника здійснювати аналіз цін відповідно до внутрішніх порядків.

Водночас більшість замовників не має затверджених процедур, які б регулювали процес здійснення аналізу поточних цін на основні будівельні матеріали, вироби та конструкції, а також визначали цілі та принципи, методи й терміни такого аналізу. Кошторисні норми України (КНУ) встановлюють певні правила, за якими приймаються поточні ціни на матеріально-технічні ресурси: на підставі проведеного аналізу цін (при рівних якісних характеристиках), за обґрунтованою ціною матеріальних ресурсів, яка не повинна перевищувати середню ціну в регіоні, але не надають методологічних підходів до проведення такого аналізу.

ДОВІДКОВО:



23.10.2024 набрав чинності Закон України від 19.09.2024 № 3988-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо забезпечення оприлюднення замовниками в електронній системі закупівель інформації про ціни на матеріальні ресурси під час закупівель послуг з поточного ремонту та робіт з будівництва (прозоре будівництво)» (далі – Закон № 3988-IX).

Згідно із Законом № 3988-IX ч. 1 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі» доповнено абз. 3 та 4, які визначають, що невід'ємними додатками до договору про закупівлю послуг з поточного ремонту з розробленням проєктної документації, робіт з будівництва

об'єктів з розробленням проєктної документації є документи, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси, що долучаються після складання договірної ціни, уточненої (узгодженої) відповідно до затвердженої проєктної документації (затвердження проєктної документації є обов'язковим, якщо це передбачено законодавством).

У документах, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси, обов'язково має зазначатися така інформація: найменування матеріального ресурсу (з характеристиками), одиниця його виміру, кількість, відпускна ціна, а також вартість транспортування та заготівельно-складські витрати, а також країна походження товару



щодо кожної номенклатурної позиції. Такі документи можуть містити іншу інформацію.

Водночас Настанова з визначення вартості будівництва, яка є важливим методологічним орієнтиром для всіх учасників процедур публічних закупівель, наразі не містить положень, що узгоджуються з наведеними вище законодавчими змінами. Зокрема, в ній не визначено, які саме додатки до договору вважаються невід'ємними в зазначених випадках, а також відсутні вимоги до змісту документів, що містять інформацію про ціни на матеріальні ресурси.

Хоча Настанова з визначення вартості будівництва і не є загальнообов'язковим нормативно-правовим актом, вона виконує роль ключового методологічного орієнтира для учасників публічних закупівель. Відсутність у ній положень,

узгоджених із чинним законодавством, може дезорієнтувати замовників та учасників процедур, які традиційно застосовують її положення. Така ситуація потенційно ускладнює правильне тлумачення та практичне застосування нових вимог до документів, що містять інформацію про матеріальні ресурси. Згідно зі Звітом Рахункової палати № 55-2 за 14-ма замовниками робіт у 10 регіонах встановлено випадки непроведення на етапі проектування та при визначенні договірної ціни належного аналізу середніх цін на матеріальні ресурси. Це призвело до внесення підприємцями до актів приймання виконаних будівельних робіт і оплати замовниками вартості будівельних матеріалів, обладнання за цінами, які суттєво перевищують середні ціни в регіоні. Як наслідок, наявний високий ризик неефективного витрачання бюджетних коштів на загальну суму 124,9 млн гривень.

КЕЙС 1



Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати № 55-2 замовник будівництва чотирьох черг магістральних мереж водопроводу в місті «О» включив до інвесторської кошторисної вартості щонайменше дві позиції будівельних матеріалів за цінами, що перевищують середні в регіоні. Так, ціни на поліетиленову трубу PE 100 SDR-17 (діаметр 1000 мм, ціна за метр - 33 503,7 грн без ПДВ) і пісок природний рядовий (ціна за 1 м куб. - 1 372,7 грн без ПДВ) були значно вищими за ринкові на відповідну дату приблизно на 60 та 66 % відповідно (20 972 грн (з транспортними витратами) за трубу та 824,1 грн (з транспортними витратами) за пісок). У результаті під час оплати актів приймання виконаних будівельних робіт за укрупненими показниками вартості робіт за договором з твердою договірною ціною, яка відповідає інвесторській кошторисній вартості, замовником сплачено матеріальні ресурси за цінами, що перевищують середні в регіоні.



КЕЙС 2



За інформацією НАБУ здійснюється досудове розслідування у кримінальному провадженні за фактом заволодіння організованою злочинною групою 129 млн грн, виділеними на відновлення критичної інфраструктури однієї з областей.

Як установило слідство, у 2022–2023 роках члени групи домоглися перемоги у тендері та укладення підконтрольним товариством договору з комунальним підприємством щодо реконструкції водогону.

Бенефіціарним власником товариства був відомий місцевий підприємець, що мав вплив на керівника КП і до того ж перебуває у розшуку ФБР за вчинення майнових злочинів. Левовою часткою укладеного договору була закупівля трубної продукції, яку «переможець» тендеру через свою ж фірму-прокладку придбав у виробника за ринковою вартістю та перепродав комунальному підприємству за завищеною понад втричі ціною.

Реалізація такої злочинної схеми виявилася можливою завдяки відсутності чіткої та регламентованої методики встановлення кошторисної вартості будівництва та проведення її експертизи.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Відсутність єдиної електронної системи даних про ринкові ціни на будівельні матеріали** в режимі реального часу та органів, уповноважених забезпечити функціонування такої системи.
- **Відсутність у законодавстві вимог, які б зобов'язували проводити обов'язковий моніторинг цін** з метою визначення рівня середніх цін на матеріальні ресурси на ринку під час складення кошторисної документації, узгодження договірної ціни, а також документального підтвердження здійснення такого моніторингу.
- **Відсутність у законодавстві чітко визначеної процедури здійснення аналізу поточних цін** на матеріальні ресурси у проєктах будівництва, що реалізуються за кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів.



Корупційний ризик 5



Недоліки в організації надання супутніх послуг під час будівництва об'єктів призводять до встановлення їх завищеної вартості та неправомірного витрачання бюджетних коштів

ОПИС РИЗИКУ

Супутні послуги в будівельних проектах можуть бути обов'язковими або визначатися відповідно до потреб замовника. Вони мають забезпечити контроль якості, відповідність будівельних робіт нормативним вимогам, а також ефективну організацію процесу будівництва.

Супутні послуги надаються на підставі укладеного договору між замовником і виконавцем. Оплата цих послуг здійснюється на підставі актів приймання виконаних робіт. Зокрема, для кожного акта, підготовленого підрядником, який виконує будівництво об'єкта, формується додатковий акт для супутніх послуг. Цей акт містить розрахунок вартості супутніх послуг, що визначається як відсоток від суми розділів 1-9 кошторисної частини проекту.

Таким чином, фактична винагорода за супутні послуги визначається обсягом виконаних і задокументованих підрядником робіт.

До супутніх послуг, які забезпечують реалізацію будівельних проєктів, зокрема, належать:



ТЕХНІЧНИЙ НАГЛЯД

Ця послуга є основним інструментом контролю з боку замовника за дотриманням проєктних рішень, будівельних норм і правил. Технічний нагляд є обов'язковим для завершення будівельного проєкту та підписання актів виконаних робіт. Технічний нагляд спрямований на забезпечення відповідності виконаних робіт затвердженій проєктній документації, контролю якості і дотримання запланованих обсягів.



НАУКОВО-ТЕХНІЧНИЙ СУПРОВІД (НТС)

Науково-технічний супровід застосовується для проєктів підвищеної складності або унікальності, наприклад будівництво об'єктів культурної спадщини, технічно складних інженерних споруд чи об'єктів, розташованих у специфічних геологічних умовах. Основними завданнями НТС є вирішення проблем, які не охоплені чинними будівельними нормами, та мінімізація ризиків помилок на етапах проєктування чи будівництва.



Роботи, що виконуються в межах НТС, включають: обстеження об'єктів; проведення науково-дослідних робіт, спостереження за технічним станом будівлі чи споруди, розробка конструктивних і технологічних рішень, аналіз матеріалів на відповідність будівельним нормам.

НТС є обов'язковим для певних категорій об'єктів, визначених державними будівельними нормами, проте включення цієї послуги до кошторису залежить від рішення проєктанта.



ПОСЛУГИ ІНЖЕНЕРА-КОНСУЛЬТАНТА (ІК)

Інженер-консультант є ключовою фігурою для організації процесу будівництва, особливо у випадках, коли замовник не має достатніх ресурсів або компетенцій для управління проєктом. До функцій ІК належать:

- розробка техніко-економічних обґрунтувань;
- експертиза проєктів і технічної документації;
- координація роботи всіх учасників будівельного процесу;
- організація закупівлі;
- укладення договорів підряду, надання технічних, економічних і фінансових консультацій.

ІК залучається до проєктів підвищеної складності, де потрібна спеціалізована експертиза, або для виконання функцій, які перевищують можливості служби замовника.

Вартість супутніх послуг у будівництві регулюється Настановою з визначення вартості будівництва, що встановлює максимальні порогові відсотки від кошторисної вартості проєкту: 1,5% для технічного нагляду та НТС і до 3% для інженера-консультанта. Загальні витрати на утримання служби замовника та супутні послуги обмежуються 5,5% від загальної вартості проєкту (п. 4.32 Настанови).

Однак, попри встановлені обмеження, законодавство в частині визначення вартості цих послуг та вимог до їх змісту і якості містить значні недоліки та прогалини, що створює поле для зловживань і корупційних ризиків, які полягають у такому.



Прив'язка виплат за послуги технічного нагляду та інженера-консультанта до актів приймання виконаних робіт

Оплата послуг технічного нагляду (ТН) та інженера-консультанта (ІК) залежить від підписання актів приймання виконаних робіт підрядником. Ця система створює залежність, у якій ТН і ІК не мають реальної мотивації виявляти порушення чи зупиняти будівництво через неякісні роботи. Наприклад, якщо фахівець технічного нагляду відмовляється підписувати акти через проблеми в роботах підрядника, його компанія автоматично позбавляється своєї винагороди. Аналогічно, якщо ТН рекомендує розірвати контракт із недобросовісним підрядником, це також призводить до припинення і його оплати. Така ситуація спричиняє формальний підхід до перевірки якості робіт і, відповідно, може призвести до прийняття неякісних будівельних об'єктів без належного контролю.



Універсальний підхід до визначення вартості супутніх послуг, що зумовлює необґрунтовану оплату за їх надання

Запропоноване у Настанові з визначення вартості будівництва регулювання встановлення вартості зазначених супутніх послуг породжує одразу кілька проблем. У невеликих проєктах таких коштів може бути недостатньо для залучення кваліфікованих фахівців, забезпечення лабораторних досліджень чи виконання інших важливих функцій. У результаті контроль за будівництвом стає формальним, що може призвести до низької якості робіт і витрат за невиконані роботи.

Таке регулювання створює ризик, пов'язаний з можливістю виконання фахівцями технічного нагляду, іншими виконавцями мінімальної кількості робіт, проте отримувати плату, розраховану за тією ж формулою, що й для тих, хто виконує повний комплекс завдань. Подібний підхід знижує зацікавленість виконавців підтримувати високий рівень якості послуг і відкриває можливості для корупційних змов.

Також це підвищує ризики змови між підрядником і компанією, яка здійснює технічний нагляд, коли виконавець проєкту надає неправомірну вигоду виконавцям технічного нагляду за підписання актів, незважаючи на неякісно виконані роботи. У великих проєктах ситуація складається навпаки: виділені кошти можуть бути надмірними, що сприяє неефективному використанню бюджетних ресурсів. Ігнорування таких факторів, як складність об'єкта чи його клас наслідків (відповідальності), відкриває широкий простір для суб'єктивних рішень і можливих зловживань.

Крім того, інженер-консультант виконує широкий спектр завдань, серед яких: організація тендерів, укладення договорів, перевірка проєктів, організації будівництва тощо. Проте замовнику не завжди потрібен повний обсяг цих послуг. Наприклад, для простого будівельного об'єкта може бути достатньо лише виконання окремих із зазначених функцій. Водночас через відсутність чіткого розмежування вартості окремих послуг замовник змушений сплачувати як за весь комплекс, навіть якщо фактично виконується лише частина завдань. Це призводить до переоплат і знижує ефективність використання бюджетних коштів.



Недоліки в організації процесу надання супутніх послуг

Перелічені ризики загострюються через недоліки у правовому регулюванні та організації процесу надання супутніх послуг, що надає додаткові можливості для зловживань і нераціонального використання державних коштів.

Також однією з ключових проблем є відсутність обов'язкового для застосування стандартизованого підходу до функціоналу інженера технічного нагляду, який би чітко визначав функції, обов'язки та відповідальність виконавців супутніх послуг, включаючи визначення деталізованого переліку обов'язків, механізму обрахунку оплати за кожну функцію та чіткого переліку підтверджених документів. Через це замовники та виконавці мають широкий простір для довільного тлумачення умов договору, що ускладнює контроль якості наданих послуг і створює можливості для завищення вартості робіт або оплати за ненадані послуги.



Відсутність дієвих механізмів звітності та контролю за підписанням актів приймання виконаних робіт обумовлює можливість їх підтвердження без належної перевірки якості виконаних супутніх послуг, що також поглиблює проблему. Виконавці, які приймають незавершені роботи або роботи з недоліками, уникають реального покарання за це. Такі умови формують терпиме ставлення до порушень, сприяють приховуванню недоліків та виникненню корупційних домовленостей. Безкарність і відсутність реального моніторингу якості значно знижують ефективність контролю над будівництвом і створюють сприятливі умови для корупції.

Наявність вищезазначених проблемних питань, які зумовлюють ризик корупційних зловживань та необґрунтовані витрати бюджетних коштів у сфері будівництва, в т.ч. під час визначення вартості супутніх послуг, встановлено Держаудитслужбою під час аудиторських перевірок: «Під час перевірок фахівцями Державної аудиторської служби встановлені масові випадки невідповідності виконаних робіт проєкту (відповідальні – авторський і технічний нагляди), неякісне виконання ПКД і прорахунки в ній (відповідальні – проєктні та експертні організації), оплата за невиконані або неякісно виконані роботи (відповідальний – технічний нагляд)»³¹.

КЕЙС 1



Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати № 55-2 чотири замовники робіт за 13 проєктами з відновлення, за якими встановлено завищення вартості робіт, сплатили за неналежно надані послуги з технічного нагляду на загальну суму 656,1 тис. грн, що призвело до додаткових втрат бюджетних коштів, з яких під час аудиту відшкодовано 119,1 тис. гривень.

КЕЙС 2



Івано-Франківською обласною прокуратурою встановлено, що інженер технагляду не забезпечив належним чином нагляд під час будівництва середньої школи. Вартість робіт становила понад 45 млн 600 тис. гривень. Після завершення першого етапу будівництва він погодив надану підрядником звітну документацію із недостовірними відомостями щодо обсягу виконаних робіт. Внаслідок цього із бюджету було зайво перераховано понад 13 млн грн, що підтверджено висновками судової будівельно-технічної експертизи.

Досудове розслідування триває³².

³¹ <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/3891>

³² <https://surl.li/rwgdsb>



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Правові прогалини при ціноутворенні**

Відсутність у законодавстві чітких вимог до методів документування обсягів виконаних робіт у сфері надання супутніх послуг знижує прозорість процесу. Акти приймання виконаних робіт часто формуються лише на основі встановленого відсотка за виконання супутніх послуг, що не дає змоги оцінити реальний обсяг виконаних послуг.

- **Відсутність дієвих механізмів застосування відповідальності за прийняття неякісних робіт**

Законодавство не містить ефективних механізмів застосування відповідальності для виконавців супутніх послуг у будівництві у разі підписання актів з недоліками чи завищеним обсягом робіт. Це формує толерантне ставлення до порушень, сприяє приховуванню недоліків і створює умови для корупційних домовленостей.

- **Необґрунтовані витрати державного бюджету на неякісні послуги або послуги, що не були надані**

Недоліки у правовому регулюванні відкривають можливості для відображення фіктивних або завищених обсягів показників в актах прийняття виконаних робіт, навіть якщо роботи виконані неякісно чи не виконані взагалі. У підсумку держава втрачає кошти на оплату послуг, які не були надані чи за якістю не відповідають договірним зобов'язанням.



Корупційний ризик 6



Юридична невизначеність вимог до обґрунтування необхідності проведення закупівлі без застосування електронної системи (укладення прямих договорів) спричиняє непрозорість та зловживання під час використання бюджетних коштів

ОПИС РИЗИКУ

Закон України «Про публічні закупівлі» визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад³³.

Особливості 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 затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 (далі – Особливості № 1178)³⁴.

Особливості № 1178 встановлюють порядок та умови здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування.

Проведення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів будівництва є невід'ємним етапом у процесі відбудови України.

Умови воєнного стану зумовлюють підвищені вимоги до оперативної реалізації проектів відновлення, особливо у випадках ліквідації наслідків руйнувань.

З огляду на це Уряд затвердив Особливості № 1178, які, зокрема, передбачають механізми спрощених публічних закупівель, у тому числі укладення прямих договорів у разі нагальної потреби.

Спрощені публічні закупівлі можуть здійснюватися шляхом укладення договору про закупівлю без проведення відкритих торгів та/або без використання електронного каталогу (далі – спрощені закупівлі) у разі придбання товарів. Таке спрощення допускається, зокрема, за наявності нагальної потреби у здійсненні закупівлі через об'єктивні обставини, що унеможливають дотримання строків, необхідних для проведення відкритих торгів та/або

³³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n1284>

³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>



використання електронного каталогу, причому ці обставини мають бути документально підтверджені замовником. Так, у п. 13 Особливостей № 1178 передбачено, що замовники здійснюють придбання:

- товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту) – якщо вартість становить або перевищує 100 тис. гривень;
- послуг з поточного ремонту – якщо вартість становить або перевищує 200 тис. гривень;
- робіт – якщо вартість становить або перевищує 1,5 млн гривень.

Водночас через відсутність чітких підстав для проведення спрощених закупівель замовники часто використовують цю процедуру без належного обґрунтування. Це порушує принципи здійснення публічних закупівель, зокрема принцип добросовісної конкуренції серед учасників та прозорості на всіх стадіях закупівель.

Зазначене створює передумови для корупційних зловживань, пов'язаних із використанням коштів державного бюджету.

Варто також зазначити, що сфера закупівель залишається в числі пріоритетних питань на шляху до європейської інтеграції та гармонізації національного законодавства до норм *acquis* ЄС. Так, згідно з висновками звіту Європейської Комісії від 30.10.2024 «Україна 2024» Рекомендації Комісії, надані минулого року, були виконані лише частково і залишаються актуальними. У 2025 році Україна повинна, зокрема:

- просунутися у прийнятті законів про публічні закупівлі та про концесії і державно-приватне партнерство (ДПП), що відповідають нормам *acquis* ЄС;
- розробити дорожню карту щодо посилення контролю за публічними закупівлями з боку Державної аудиторської служби відповідно до Плану України;
- оцінити доцільність чинних винятків із законодавства про публічні закупівлі в умовах воєнного стану та вжити заходів для їхнього максимального скорочення³⁵.

При цьому за результатами соціологічного експертного опитування «Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність», проведеного Національним агентством у 2024 році, на думку бізнес-аудиторії, публічні закупівлі робіт і послуг з реалізації інфраструктурних проектів входять до найкорумпованіших сфер³⁶.

³⁵ https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

³⁶ <https://surli.cc/khdmjw>



ДОВІДКОВО:



Відповідно до інформації, наведеної у Звіті про діяльність Комісії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель у 2024 році, орган оскарження отримав 10 535 скарг, з яких 7 461 було задоволено повністю або частково.

Для порівняння: у 2023 році ці показники становили 10 967 і 7 474 відповідно.

Це свідчить про те, що приблизно у 70% закупівель, які стали предметом оскарження, були виявлені порушення. Такі сфери економічної діяльності, як «Будівельні роботи та поточний ремонт» і «Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури)», входять до топ-5 за кількістю поданих скарг – 1 190 та 633 відповідно. Ці напрями є одними з ключових у сфері відбудови, що додатково підтверджує актуальність виявлених ризиків на різних етапах закупівельного процесу. До найбільш поширених порушень, які виявлені органом оскарження, на-

лежить встановлення в тендерній документації:

- технічних вимог до товару, яким відповідає продукція одного виробника;
- додаткових (надмірних) вимог, які не узгоджуються з предметом закупівлі.

Слід також звернути увагу на те, що Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану у своєму звіті від 30.10.2024 № 4047-ІХ³⁷ дійшла висновку про необхідність перегляду положень Особливостей № 1178 або цілком відмовитися від них з метою подальшого наближення функціонування системи публічних закупівель за правилами, що існували до введення воєнного стану. Такого висновку можна дійти, зважаючи на низку проблем та зловживань, що наразі виникають під час здійснення публічних закупівель.

КЕЙС 1



У Звіті Рахункової палати № 55-2 йдеться про недоліки в дотриманні розпорядниками місцевих бюджетів процедур закупівель та будівельних норм під час реалізації проекту. Конкуренція в процесах закупівель не була забезпечена, про що свідчить значна кількість закупівель з одним учасником. Така ситуація збільшує ризик завищення договірних цін і потенційно неекономного використання державних коштів.

Аудитори виявили окремі факти порушень законодавства про публічні закупівлі, зокрема неоприлюднення інформації про закупівлю в повному обсязі, неправильне визначення предмета закупівлі, невідповідність тендерної пропозиції тендерній документації тощо на загальну суму 258,6 млн гривень³⁸.

³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4047-IX#n12>

³⁸ https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/55-2_2024/Zvit_55-2_2024.pdf



КЕЙС 2



Детективи НАБУ здійснювали досудове розслідування у кримінальному провадженні за фактом заволодіння організованою групою, створеною у 2022 році, державними коштами та коштами міжнародних партнерів України, які призначалися для відновлення критичної інфраструктури.

Як установило слідство, організатор групи, один із впливових бізнесменів, у змові з першим заступником гендиректора КП домігся укладення з підконтрольними йому компаніями прямих договорів на постачання трубної продукції, вікон та технічної солі. Водночас саме воєнний стан учасники оборудки використали як підставу для не проведення відкритих торгів.

Надалі «переможець» через низку фірм-«прокладок» закупив продукцію у виробника та перепродав КП за понад удвічі завищеною ціною. Водночас КП мало з цим виробником прямі господарські відносини.

Унаслідок реалізації схеми державі заподіяно збитків на суму 128,2 млн грн, якими учасники злочину заволоділи та розпорядилися на власний розсуд.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Недосконалість нормативно-правового регулювання, зокрема** відсутність чітко визначених підстав для здійснення спрощених закупівель, зумовлює порушення принципів добросовісної конкуренції серед учасників та відкритості і прозорості на всіх стадіях закупівель.



Корупційний ризик 7



Необґрунтовані кваліфікаційні критерії та перешкоди у доступі до інформації знижують конкуренцію та сприяють зловживанням державними коштами

ОПИС РИЗИКУ

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про публічні закупівлі» замовник вимагає від учасників процедури закупівлі подання ними документально підтвердженої інформації про їх відповідність кваліфікаційним критеріям. Замовник установлює один або кілька з таких кваліфікаційних критеріїв:

- наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази та технологій;
- наявність в учасника процедури закупівлі працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного (аналогічних) за предметом закупівлі договору (договорів);
- наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю.

Однак, саме встановлюючи зазначені критерії, замовники часто вдаються до маніпуляцій під час формування тендерної документації. Нижче наводиться перелік найбільш типових зловживань, які стосуються кваліфікаційних критеріїв.



МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНА БАЗА

Замовники можуть включати у тендерну документацію вимоги до спеціалізованої техніки, яка не є обов'язковою для виконання робіт, або до обладнання з унікальними характеристиками чи параметрами, що не мають аналогів. Крім того, можуть вимагати наявності великої кількості техніки певних марок або моделей, що штучно звужує перелік потенційних підрядників.



НАЯВНІСТЬ ФАХІВЦІВ НЕОБХІДНОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

Замовники можуть вимагати надмірну кількість документів для підтвердження наявності робітників із вузькоспеціалізованою освітою або досвідом, які не є обов'язковими для виконання конкретних робіт. Це створює зайві бюрократичні бар'єри, підвищує ризик технічних помилок у поданій пропозиції та часто має дискримінаційний характер.



ДОСВІД ВИКОНАННЯ РОБІТ

Часто встановлюються надмірно специфічні або необґрунтовані вимоги до досвіду виконання робіт. Наприклад, замовники можуть вимагати досвід у виконанні рідкісних або малозатребуваних видів робіт, які фактично не є необхідними для реалізації конкретного проєкту. Такими вимогами також можуть бути вимоги до досвіду, що стосуються об'єктів, які не мають прямого відношення до сфери чи характеру закупівлі.

Крім того, закупівлі послуг і робіт з будівництва мають свою специфіку – це складний та багатокomпонентний процес, який суттєво відрізняється від закупівель в інших сферах. Для того, щоб учасники мали змогу належним чином підготуватися до тендерів, вони потребують доступу до специфічного набору інформації, зокрема:

- проєктна документація, що містить креслення, технічні рішення, плани будівництва, які дають змогу оцінити складність і обсяг робіт;
- кошторисна частина, яка включає Розрахунок видів і обсягів робіт, вартість матеріалів та ресурсів;
- реальні розміри фінансування, що містять детальний опис бюджету проєкту, який дає можливість оцінити фінансову доцільність участі в торгах;
- чітке місцезнаходження об'єкта, яке відображає Інформацію про доступність території, логістичні умови та особливості ділянки;
- результати обстеження об'єкта з даними про технічний стан території чи об'єктів, які впливають на складність виконання робіт.

Водночас у законодавстві відсутні чіткі вимоги щодо оприлюднення повної кошторисної документації, результатів технічного обстеження пошкоджених будівель або інших деталей, які є критично важливими для будівельних робіт у складі тендерної документації. Це створює умови для вибіркового надання інформації замовниками.

На практиці замовники нерідко приховують певну інформацію або вважають її необов'язковою для оприлюднення. Особам (фізичним, юридичним), які бажають взяти участь у тендері та розрахувати реальну вартість робіт, доводиться шукати такі дані самостійно. Для цього вони подають запити через електронну систему з проханням оприлюднити додаткову документацію. Поширеними є випадки, коли така інформація надається із затримкою або взагалі залишається недоступною.

Наявна практика перешкоджає прозорій конкуренції, ускладнює підготовку тендерних пропозицій і підвищує ризик укладення договорів із наперед визначеними підрядниками з корупційною метою.



ДОВІДКОВО:



Наказом Мінекономіки від 21.11.2024 № 26335 затверджено Методичні рекомендації щодо особливостей здійснення публічних закупівель робіт з будівництва на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування³⁹.

У п. 1 підрозділу 1 розділу III цих Методичних рекомендацій визначено, що з метою забезпечення максимальної відкритості та конкуренції під час проведення процедури закупівлі, для сприяння потенційним учасникам процедури закупівлі в якісній підготовці тендерної пропозиції за визначений обмежений час, а також для уникнення зловживань, пов'язаних з доступом до інформації, замовникам рекомендується під час оголошення процедури закупівлі робіт з будівництва у складі тендерної документації надавати, зокрема, затверджену проєктну документацію в повному обсязі, а також іншу наявну інформацію щодо предмета закупівлі, включаючи:

1. Інвесторську кошторисну документацію (у тому числі відомість обсягів робіт з будівництва за розділами, підсумкову відомість ресурсів, інші розділи інвесторської кошторисної документації) у форматі обміну даними спеціалізованих електронних систем (.ibs,.idc (ІБД-6.x),.bsdu,.bdcu (ІБД-5.x) тощо) та у форматі.xls(x). Файли, що надають-

ся у форматах спеціалізованих електронних систем, повинні бути відкритими для можливості застосування в розрахунках спеціалізованих програмних комплексів з визначення вартості будівництва;

2. Звіт про результати обстеження відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 N 257 «Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва» (за наявності);
3. Експертний звіт (звіт про результати експертизи проєктної документації на будівництво об'єкта (позитивний), у тому числі додатки до нього), зареєстрований у Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, чи посилання на нього (якщо забезпечено відкритий доступ до його повного тексту);
4. Технічний паспорт на будівлю (за наявності);
5. Наявні фото- та відеоматеріали.

Однак зазначений наказ не є нормативно-правовим актом та має лише рекомендаційний характер.

³⁹ <https://surl.li/itmfgf>



КЕЙС 1



Один із конкретних прикладів обмеження учасників торгів через ненадання повної інформації описується в дослідженні Transparency International Ukraine⁴⁰. Було виявлено, що деякі замовники публікують тендерну документацію у форматах, які ускладнюють аналіз даних для потенційних учасників (наприклад, скановані PDF-файли замість зручних для обробки Excel). Це створює значні бар'єри для участі нових учасників, знижуючи конкуренцію та відкриваючи можливості для корупційних практик. Аналіз, зокрема, демонструє, як це впливає на будівельні тендери, зменшуючи кількість учасників і підвищуючи ризики фаворитизму.

КЕЙС 2



Детективи НАБУ здійснювали досудове розслідування у кримінальному провадженні за фактом заволодіння державними коштами під час надання послуг з технічного обстеження об'єктів, пошкоджених внаслідок агресії РФ в одній із областей.

Як встановило слідство, очільник одного з департаментів ОВА у змові з власником та керівником приватного товариства організували завищення вартості технічного обстеження 107 об'єктів соціальної інфраструктури (школи, лікарні тощо) у більше ніж 15 разів та уклали договір на майже 10 млн гривень. У результаті учасники схеми заволоділи коштами резервного фонду Кабінету Міністрів України на суму понад 7,7 млн гривень.

КЕЙС 3



За інформацією АМКУ, на розгляд Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства про публічні закупівлі (далі – Комісія) надходила скарга ТОВ «Н» щодо порушення відділом освіти міської ради порядку проведення процедури закупівлі № UA-2025-01-20-016236-а, у якій скаржник зазначав про дискримінаційні вимоги тендерної документації.

Скаржник повідомляє, що Замовник вимагає надання аналогічних договорів з додаванням підтвердних документів про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

За результатами розгляду скарги Комісія прийняла рішення від 13.02.2025 № 2218-р/пк-пз, яким постановила зобов'язати відділ освіти міської ради внести зміни до тендерної документації за процедурою закупівлі, оголошення про проведення якої оприлюднено на вебпорталі Уповноваженого органу за № UA-2025-01-20-016236-а, з метою усунення порушень, зазначених у мотивувальній частині цього рішення.

⁴⁰ <https://ti-ukraine.org/blogs/chomu-tehnichni-zavdannya-u-skan-pdf-tse-problema/>

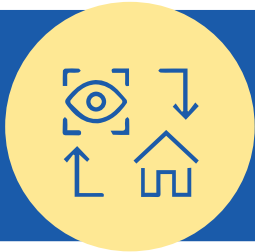


ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Використання необґрунтованих кваліфікаційних критеріїв** створює умови для звуження кола потенційних учасників торгів з метою укладення договорів лише з наперед визначеним учасником. Це, своєю чергою, призводить до:
 - завищених цін без ризику отримати кращу пропозицію від інших учасників закупівлі;
 - низької якості робіт та послуг, що спричиняє необхідність повторних витрат на усунення недоліків або залучення інших підрядників.
- **Відсутність у законодавстві обов'язкових вимог до оприлюднення повного набору документів**, які дають змогу оцінити всю сукупність будівельних процесів та їхню кошторисну вартість на етапі проведення торгів, а також до розміщення зазначених документів у машиночитаному форматі таких даних призводить до непрозорого процесу визначення переможця процедури закупівлі.



Корупційний ризик 8



Відсутність дієвого контролю за процедурою зміни істотних умов договорів підряду призводить до необґрунтованих витрат бюджетних коштів і зниження якості робіт

ОПИС РИЗИКУ

У сфері будівництва ефективне управління договорами є ключовим для забезпечення високої якості робіт, дотримання строків та раціонального використання бюджетних коштів. Проте на практиці цей процес часто супроводжується численними порушеннями, що сприяє поширенню корупції та зловживань.

Відсутність ефективного управління договорами у сфері будівництва створює значні корупційні ризики та ускладнює контроль за виконанням робіт. На практиці мають місце випадки, коли після укладення договорів підряду зміни до їхніх умов часто вносяться без належного обґрунтування, що впливає на строки, вартість, обсяги та якість виконаних робіт. Водночас відсутність механізмів централізованого моніторингу змін у договорах дає змогу уникати відповідальності за порушення зобов'язань.

Зокрема, зміни можуть стосуватися строків виконання робіт, вартості, обсягів робіт та/або матеріалів, а також якості таких робіт та/або матеріалів, що призводить до зниження якості результату та зростання витрат.

Порядок внесення змін до договору будівельного підряду регулюється як законодавством України про публічні закупівлі, так і спеціальними нормативно-правовими актами, зокрема ЦК України та підзаконними актами, що визначають примірні форми договорів.

За загальним правилом, визначеним у ч. 5 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі», істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків:

- зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;
- збільшення ціни за одиницю товару до 10 відсотків пропорційно збільшенню ціни такого товару на ринку у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що така зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю, – не частіше ніж один раз на 90 днів з моменту підписання договору про закупівлю / внесення змін до такого договору щодо збільшення ціни за одиницю товару;
- зміни ціни в договорі про закупівлю у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів та/або зміною умов щодо надання пільг з оподаткування – пропорційно до зміни таких ставок та/або пільг з оподаткування;



- продовження строку дії договору про закупівлю та строку виконання зобов'язань щодо передачі товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі обставин непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю;
- зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, ARGUS регульованих цін (тарифів) і нормативів, що застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни;
- продовження строку дії договору на строк, достатній для проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі на початку наступного року в обсязі, що не перевищує 20 відсотків суми, визначеної в початковому договорі про закупівлю, укладеному в попередньому році, якщо видатки на досягнення цієї цілі затверджено в установленому порядку.

Водночас у п. 19 Особливостей № 1178 визначено випадки для внесення змін до істотних умов договору. Зокрема, наразі відсутнє нормативне обмеження щодо максимально допустимого відсотка зміни ціни за одиницю товару в договорі про закупівлю у разі коливання ринкової вартості такого товару з моменту укладення договору про закупівлю або останнього внесення змін до договору про закупівлю в частині зміни ціни за одиницю товару (на відміну від Закону, де така межа становить до 10%).

Проте у цьому процесі існують суттєві проблеми. Зокрема, хоч законодавство і дозволяє внесення змін до істотних умов договору в окремих випадках, воно не визначає чіткого порядку або механізмів реалізації таких змін.

Відсутність вимог щодо обґрунтування та належного документального підтвердження змін до договору створює суттєві ризики маніпуляцій. Зокрема, строки виконання робіт можуть змінюватись без урахування реальних обставин або без перевірки того, що ці обставини дійсно впливають на хід виконання.

Відсутність уніфікованого підходу до документального оформлення змін дає змогу підрядникам ініціювати необґрунтовані корективи – зокрема підвищення вартості робіт або зменшення їх обсягів. Це створює можливості для завищення цін, ухилення від зобов'язань або виконання робіт неналежної якості.

Корупційні ризики посилюються через те, що укладені договори, особливо на місцевому рівні, часто не містять чітких положень щодо порядку внесення змін, відповідальності підрядника за порушення умов договору та механізмів належного контролю. Як наслідок, замовники не мають дієвих інструментів для притягнення підрядників до відповідальності за зрив строків або неналежну якість виконаних робіт.

Таким чином, неналежне управління щодо виконання договорів у будівництві, відсутність централізованого моніторингу їх виконання та чітких правил щодо внесення змін до договорів створюють значні корупційні ризики, знижують якість виконаних робіт і призводять до необґрунтованих витрат бюджетних коштів.



КЕЙС



Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати № 55-2 в одній із ОВА без підстав, визначених п. 19 Особливостей № 1178 та ч. 5 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі», внесено зміни до істотних умов договору з ТОВ «М», укладеного за результатами процедури відкритих торгів, на капітальний ремонт ліцею. Зокрема, додатково угодою, без зміни загальної вартості договору про закупівлю (88 844,4 тис. грн), погоджено у новій редакції договірну ціну з новими складом, обсягами робіт і обладнанням, що не були передбачені в технічній специфікації тендерної документації (загалом змінено понад 30,0 відс. вартості робіт і обладнання початкової договірної ціни).



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

- **Відсутність чітко визначеного процесу аналізу пропозиції підрядників** про внесення змін до істотних умов договорів у сфері капітального будівництва відкриває можливості для прийняття замовниками, зокрема організаціями, які належать до сфери управління Агентства відновлення, необґрунтованих рішень про погодження таких змін.
- **Низька якість примірних договорів підряду в капітальному будівництві**, які здебільшого повторюють положення законодавства про публічні закупівлі в частині правил внесення змін до істотних умов без деталізації процесу прийняття рішень, створює можливості для формального підходу до розгляду пропозицій про внесення змін. Це, зокрема, дає змогу уникати ретельної перевірки обґрунтованості змін, у тому числі щодо відповідності цін на матеріальні ресурси ринковому рівню.
- **Брак інформаційно-аналітичних ресурсів**, які б збирали на підставі первинних документів проєктів будівництва відомості про історичну вартість, в тому числі матеріальних ресурсів, не дає змоги проводити аналіз рівня цін порівняно з проєктами, які вже реалізувалися або реалізуються.
- **Відсутність належного контролю за внесенням змін до умов договору** дає змогу підрядникам збільшувати вартість робіт без обґрунтування. Це призводить до перевитрат бюджетних коштів, які могли б бути спрямовані на інші проєкти або потреби. Зміни вартості часто не відповідають ринковим умовам, що сприяє завищенню цін.



Корупційний ризик 9



Відсутність інтегрованої системи електронного обліку розрахунків за виконані будівельні роботи створює можливості для завищення вартості таких робіт, безпідставного включення до їх вартості ПДВ та маніпуляцій з черговістю оплат

ОПИС РИЗИКУ

Згідно з п. 197.15 ст. 197 розділу V ПК України звільняються від оподаткування ПДВ операції з постачання будівельно-монтажних робіт з будівництва доступного житла та житла, що будується за державні кошти.

Крім того, це положення відображене в узагальнюючій податковій консультації, затвердженій наказом Міністерства фінансів України від 09.08.2024 № 397. Так, відповідно до зазначеної консультації замовник будівництва доступного житла та житла, що будується за державні кошти, зобов'язаний компенсувати генеральному підряднику витрати на сплату ПДВ по товарах (будівельні матеріали, обладнання) / послугах (що надані субпідрядними організаціями), які придбавалися з цим податком та призначені для використання або починають використовуватися в операціях, що підлягають звільненню від оподаткування ПДВ, згідно з п. 197.15 ст. 197 розділу V ПК України, що включаються до собівартості будівельно-монтажних робіт з будівництва доступного житла та житла, що будується за державні кошти.

Водночас на практиці мають місце зловживання, пов'язані з прийняттям і оплатою вартості будівельних робіт із безпідставно нарахованою сумою ПДВ, що спричиняє додаткові необґрунтовані витрати державного бюджету.

ДОВІДКОВО:



Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати № 55-2 шістьма замовниками робіт за 54-ма проектами будівництва житла оплачено підрядникам вартість будівельно-монтажних робіт з нарахованим ПДВ, чим не дотримано вимог п. 197.15 ст. 197 розділу V ПК України. Це призвело до зайвих витрат бюджетних коштів на загальну суму 44 061,8 тис. грн (обраховано без вартості будівельних матеріалів).



Додатковими ризиками, які створюють підґрунтя для зловживань та необґрунтованих витрат державного бюджету під час здачі і приймання виконаних робіт та проведення розрахунків, є також:

- включення до оплати невиконаних будівельних робіт;
- включення до оплати прихованих робіт без дотримання належної процедури підтвердження повноти та якості їх виконання;
- прийняття й оплата завищеної вартості робіт внаслідок завищення обсягу робіт, матеріалів, та/або їх вартості (у тому числі оплата підряднику вартості робіт за ціною, вищою від фактичної вартості цих робіт, виконаних субпідрядником) та устаткування, обладнання, які не змонтовані і не використовуються.

Водночас для усунення зазначених корупційних ризиків необхідне впровадження прозорих та підзвітних механізмів розрахунків за виконані будівельні роботи, що передбачає наявність належних електронних систем для взаємодії з органами ДКСУ за підписаними усіма відповідальними особами актами приймання виконаних будівельних робіт.

Відсутність обов'язку щодо внесення до електронних систем, які відображають всі етапи будівництва, повної інформації стосовно виконаних будівельних робіт створює можливості для фальсифікацій, оскільки відповідні процеси реалізуються з використанням паперових документів, тому процеси приймання виконаних робіт за відповідними актами, їх перевірка, підписання та оплата не є автоматизованими й прозорими. Це також ускладнює належний облік і збір даних про фактичну історичну вартість елементів будівельного проєкту (будівельних матеріалів, будівельних робіт, супутніх робіт та послуг, робочої сили тощо), що перешкоджає встановленню об'єктивної ринкової вартості об'єктів будівництва.

Крім цього, замовник отримує можливість маніпулювати пріоритетністю та черговістю розрахунків, визначаючи на власний розсуд, які контрагенти отримують оплату в першу чергу, що порушує принцип рівності, справедливості та прозорості й суттєво знижує зацікавленість учасників ринку брати участь у реалізації проєктів відновлення, які фінансуються за рахунок державного або місцевих бюджетів.

Своєю чергою, існує можливість затримувати проведення розрахунків за виконані будівельні роботи, які підтверджено підписаними усіма відповідальними особами актами приймання виконаних будівельних робіт під час казначейського обслуговування. Як наслідок, підрядники перебувають у залежності від замовників та органів ДКСУ для отримання оплати за проведені роботи та надані послуги, що створює можливості для корупційних зловживань.

Так, відповідно до п.п. 2.1, 2.2 Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України⁴¹, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2012 № 309, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20.03.2012 за № 419/20732, розпорядники бюджетних коштів подають до відповідного органу Казначейства реєстри бюджетних зобов'язань розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів разом із оригіналами документів або їх копії, засвідчені в установленому порядку, що підтверджують факт взяття бюджетних зобов'язань.

⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12#Text>



Згідно з п. 11.3 Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами⁴², затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2012 № 1407, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13.01.2013 за № 130/22662, підтвердні документи надаються у разі потреби здійснення авансування, поетапної оплати зареєстрованих бюджетних фінансових зобов'язань.

Проведення платежів відповідно до зареєстрованих бюджетних зобов'язань здійснюється з урахуванням вимог Методичних рекомендацій щодо переліку підтвердних документів для реєстрації бюджетних зобов'язань та проведення платежів⁴³, затверджених наказом ДКСУ від 29.04.2013 № 68. Зазначені методичні рекомендації передбачають подання визначеного переліку підтвердних документів щодо кожної поетапної оплати, яка проводиться на користь контрагентів будівельного проєкту. Такими документами, наприклад для капітального будівництва, є платіжне доручення та документи, що підтверджують фактичне отримання товарів, робіт та послуг за умови здійснення попередньої оплати:

- договір;
- акт приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в);
- накладна (якщо умови договору передбачають придбання будівельних матеріалів, обладнання, конструкцій тощо за власні кошти підрядника, з подальшою оплатою замовником).

Органи ДКСУ перевіряють подані підтвердні документи та мають можливість не прийняти платіжну інструкцію до виконання у разі невідповідності платежу зареєстрованим бюджетним зобов'язанням.

Агентство відновлення, підприємства, установи та організації, що належать до сфери його управління, а також інші учасники процесу (будівництва) відновлення не мають інформаційно-аналітичної системи для організації в електронному вигляді договірної роботи, узгодження та підписання актів приймання виконаних будівельних робіт і проведення розрахунків за ними.

Документообіг в частині приймання виконаних робіт та проведення розрахунків з контрагентами все ще здійснюється в паперовому вигляді. Це не дає змоги забезпечити прозорий та підзвітний процес проведення розрахунків з контрагентами, оскільки дає можливість замовникам, в тому числі в частині взаємодії з органами ДКСУ, на власний розсуд визначати, з якими контрагентами першочергово проводити оплату, а щодо яких оплата може бути затримана.

Таким чином, умисне затримання проведення розрахунків замовниками та/або органами ДКСУ з окремими контрагентами може бути використане як підстава для отримання неправомірної вигоди.

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0068840-13#Text>



КЕЙС



За процесуального керівництва Бучанської окружної прокуратури скеровано до суду обвинувальний акт стосовно двох директорів товариств за фактами заволодіння чужим майном, службового підроблення та легалізації майна, одержаного злочинним шляхом (ч. 5 ст. 191, ч. 1 ст. 366, ч. 1 ст. 209 КК України).

За даними слідства, обвинувачені заволоділи бюджетними коштами, виділеними на капітальний ремонт багатоквартирного житлового будинку, пошкодженого внаслідок військової агресії рф.

Звітуючи про виконані роботи згідно з договором, укладеним у листопаді 2022 року з Департаментом регіонального розвитку, підрядники завищили обсяги фактично виконаних будівельних робіт у звітній документації.

Такими діями обвинувачених місцевому бюджету завдано понад 2 млн грн збитків⁴⁴.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

Відсутність інтегрованої електронної системи управління процесом виконання будівельних проєктів та обліку розрахунків за проведення будівельних робіт створює умови для можливих фальсифікацій, безпідставного завищення вартості, у тому числі шляхом включення до складу ціни ПДВ, зловживань під час визначення черговості оплат.

- **Паперова форма документообігу** в частині приймання виконаних робіт та проведення розрахунків з контрагентами відкриває можливості для зловживань під час прийняття та оплат будівельних робіт.

⁴⁴ <https://surl.li/pzcnwq>



Корупційний ризик 10



Відсутність державного архітектурно-будівельного контролю за виконанням об'єктів для відбудови створює ризик порушення будівельних норм та корупційних зловживань

ОПИС РИЗИКУ

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про архітектурну діяльність» для забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд.

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюють органи державного архітектурно-будівельного контролю, визначені ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

ДІАМ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад та територій, одним з основних завдань якого є здійснення у межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проєктувальниками, підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами-консультантами, власниками будівель та лінійних споруд вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт⁴⁵. Відповідно до п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» (далі – Постанова № 303) проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні»⁴⁶, припинено.

Водночас за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволено здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах (Мінрозвитку).

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text>

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>



ДОВІДКОВО:



Згідно з матеріалами Звіту Рахункової палати «Звіт про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві», затвердженого рішенням Рахункової палати від 21.11.2023 № 27-3, встановлено, що після внесення змін до Постанови № 303 у грудні 2022 року позапланові заходи нагляду мали проводитися лише на підставі рішень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у відповідній сфері, та за наявності конкретних загроз негативного

впливу на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини тощо. Керуючись цими нормами, зокрема, Міністерство розвитку громад та територій України у грудні 2022 року відхилило та надіслало на доопрацювання звернення ДІАМ про проведення перевірки за отриманою у листопаді 2022 року скаргою громадянина щодо дотримання органом архітектурно-будівельного контролю Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) вимог законодавства під час видачі забудовнику дозволу на виконання будівельних робіт. У результаті перевірку проведено тільки наприкінці червня 2023 року.

Разом з тим нездійснення державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах будівництва призводить до корупційних зловживань, а також до збільшення кількості об'єктів будівництва, які будуються з порушенням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, та збільшення кількості самочинного будівництва, яке може досягнути величезних масштабів у країні, що, своєю чергою, може призвести до загрози пошкодження, руйнування або знищення майна.

Таким чином, відсутність державного контролю у сфері будівництва не лише створює загрози для безпеки об'єктів будівництва та комфортного проживання громадян, а й ставить під сумнів законність використання бюджетних коштів і коштів західних партнерів, що виділяються, зокрема, і для відновлення постраждалих від збройної агресії росії регіонів України.



ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ

Встановлений на період воєнного стану мораторій на здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері будівництва не дає можливості вживати дієвих заходів для контролю на об'єктах будівництва.



Висновок

Процес відбудови та відновлення України внаслідок збройної агресії РФ на сьогодні став одним із ключових напрямів державної політики. Водночас процеси відновлення та відбудови ще залишаються критично вразливими до корупційних ризиків. Проведений аналіз засвідчив наявність системних факторів, які сприяють виникненню зловживань на різних етапах відбудови та відновлення: від стратегічного планування і визначення пріоритетів – до реалізації проєктів та контролю за результатами. Ці ризики є переважно наслідком фрагментарного нормативного регулювання сфери та інституційної слабкості замовників в окремих питаннях організації закупівель.

Передусім відсутність чітких та обов'язкових критеріїв для відбору і пріоритезації проєктів створює надмірну дискрецію для уповноважених суб'єктів. Така ситуація ускладнює як зовнішній контроль, так і громадський нагляд, а також може відкривати простір для політично мотивованих або корупційних рішень. Особливо гостро проблема проявляється в межах реалізації експериментальних проєктів, що здійснюються поза межами стандартних законодавчих процедур, із застосуванням спрощених режимів і без належного обґрунтування їх доцільності.

Суттєві виклики також пов'язані з недосконалістю підходів до формування вартості будівництва. Відсутність єдиної методики аналізу цін, ефективного контролю за кошторисною документацією та прозорого механізму притягнення до відповідальності за її маніпулятивне завищення підвищує ймовірність нераціонального використання бюджетних коштів. Аналогічна ситуація спостерігається і у сфері супутніх послуг, де недоліки в механізмі визначення цін, відсутність детальних вимог до змісту супутніх послуг та відсутність стимулів до якісного контролю сприяють змовам між підрядниками та замовниками.

Додаткові ризики створює правова невизначеність у сфері спрощених закупівель, яка полягає у відсутності чітких критеріїв та процедури обґрунтування необхідності застосування спрощеної процедури. Це створює сприятливі умови, за яких замовники можуть обходити конкурентні процедури. Невиправдано високі кваліфікаційні бар'єри, обмеження доступу до повної тендерної документації та вибірковість в оприлюдненні інформації знижують рівень конкуренції та створюють сприятливі умови для фаворитизму. За відсутності дієвого нагляду за змінами до договорів підряду спостерігається тенденція до необґрунтованого перегляду договірних умов, що, своєю чергою, призводить до зростання вартості робіт без належного обґрунтування.

Важливим фактором, що посилює вразливість всієї сфери, є мораторій на архітектурно-будівельний контроль, який унеможливує системний державний нагляд за якістю виконаних робіт. Відсутність такого контролю, навіть у форматі ризик-орієнтованих перевірок, ставить під сумнів законність реалізації багатьох проєктів та підриває довіру як з боку громадськості, так і міжнародних партнерів.

Таким чином, для забезпечення належного рівня прозорості, доброчесності та ефективності відновлення критично необхідним кроком є ухвалення рамкового закону, який би уніфікував підходи до пріоритезації проєктів, запровадив дієві механізми незалежного контролю, цифровізував процедури і встановив чіткі стандарти для усіх учасників процесу відновлення та відбудови. Це дасть змогу мінімізувати втрати, підвищити ефективність витрачання коштів та зміцнити інституційну спроможність держави й усіх інших стейкхолдерів у питаннях відбудови та відновлення.



Рекомендації Національного агентства щодо мінімізації корупційних ризиків



МІНІСТЕРСТВУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ:

Розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт закону, який визначатиме:

- правові та організаційні вимоги до процесу відбудови/відновлення України після масштабних руйнувань, спричинених збройною агресією РФ;
- чіткі, прозорі критерії відбору та пріоритезації проєктів (об'єктів, заходів);
- заходи моніторингу та контролю процесу відбудови / відновлення України;
- обов'язок цифровізації процедур, пов'язаних з реалізацією проєктів (об'єктів, заходів), на всіх етапах процесу відбудови / відновлення;
- єдині правила для укладення договорів, у тому числі й за схемою «проєктуй-будуй»;
- єдині вимоги до проведення розрахунків та єдині правила документального підтвердження (включаючи розкриття всіх складових вартості витрат) і фінансування всіх витрат, пов'язаних з будівництвом об'єктів відбудови / відновлення;

Розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правові акти, що передбачатимуть:

- запровадження стандартизованого підходу до функціоналу інженера технічного нагляду, включаючи деталізований перелік обов'язків, механізм обрахунку оплати за кожну функцію та чіткий перелік підтвердних документів;
- врегулювання питань щодо визначення вимог до звітності інженерів з технічного нагляду та інженерів-консультантів, зокрема шляхом запровадження ведення звітності в електронній формі з прив'язкою до геопросторових даних (локації); обов'язкового додавання результатів фотофіксації для підтвердження обсягу та якості виконаних робіт.



**МІНІСТЕРСТВУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, ДЕРЖАВНОМУ
АГЕНТСТВУ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ:**

Розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт закону, який визначатиме:

- запровадження обов'язкового моніторингу цін з метою визначення рівня середніх ринкових цін на матеріальні ресурси під час складення кошторисної документації та погодження договірної ціни, а також обов'язкове документальне підтвердження здійснення такого моніторингу;
- створення єдиної електронної системи даних про ринкові ціни на будівельні матеріали в режимі реального часу та єдиної електронної системи для подання первинних актів при будівництві;

**Розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України нормативно-правові акти,
що передбачатимуть:**

- порядок здійснення аналізу поточних цін на матеріальні ресурси в проєктах будівництва, що реалізуються за рахунок коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів;
- порядок ведення єдиної електронної системи даних про ринкові ціни на будівельні матеріали в режимі реального часу;
- організацію періодичних навчальних заходів для відповідних фахівців замовників щодо методів моніторингу ринкових цін, аналізу первинних даних та користування електронними системами збору і обробки цінової інформації з метою забезпечення ефективного впровадження відповідних інструментів.



**МІНІСТЕРСТВУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, МІНІСТЕРСТВУ
ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ:**

Розглянути можливість завершення впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) в Україні;

У разі впровадження BIM-технологій – ініціювати проведення навчальних заходів, інструктажів та розроблення методичних рекомендацій для фахівців замовників з метою забезпечення єдиного розуміння принципів застосування BIM-технологій на всіх етапах реалізації проєктів з відбудови.



МІНІСТЕРСТВУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ:

Розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 «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», які передбачатимуть:

- чіткі та прозорі підстави для здійснення публічних закупівель шляхом укладення договорів без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу;
- обов'язкове оприлюднення повного набору документів, які дають змогу всебічно оцінити будівельний проєкт і вартість його процесів та їх кошторисну вартість до початку торгів, а також встановлення вимоги щодо розміщення зазначених документів у машинозчитувальному форматі;
- впровадження автоматизованої системи аналізу та верифікації тендерної документації для забезпечення прозорості та економічної конкуренції.



МІНІСТЕРСТВУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, МІНІСТЕРСТВУ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ, ДЕРЖАВНІЙ КАЗНАЧЕЙСЬКІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ УРЯДУ, ЯКИМИ БУДЕ ЗАПРОВАДЖЕНО:

Електронний облік розрахунків за виконані будівельні роботи, який забезпечить належний контроль за проведенням розрахунків та виконанням робіт, а також інтеграцію з відповідними електронними системами Державної казначейської служби України;

Документообіг в електронному форматі, що підтримує автоматизовану обробку програмними засобами, з метою уникнення фальсифікацій та проведення незалежної оцінки вартості виконаних робіт.



**МІНІСТЕРСТВУ РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ, ДЕРЖАВНІЙ
ІНСПЕКЦІЇ АРХІТЕКТУРИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ УКРАЇНИ:**

Розробити та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт змін до постанови від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану», зокрема щодо:

- відновлення проведення планових заходів державного нагляду (контролю) і здійснення державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах будівництва;
- дозволу на здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) щодо державного архітектурно-будівельного контролю на підставі рішень органу, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

