



ПОЧЕМУ КОМПЛЕКСНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ ПОСТРАДАВШИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ НА ПАУЗЕ



Городской проект 2024 года

09 сентября, 2024



Андрей Швадчак, Юридический советник Transparency International Ukraine

В апреле прошлого 203 года стартовал правительственный проект по восстановлению ряда населенных пунктов, разрушенных вследствие войны. Его уникальность состояла в применении нового, комплексного, подхода к восстановлению — с планированием и полной трансформацией этих населенных пунктов, поэтому проект стал экспериментальным.

Отстроить населенные пункты планировали на протяжении двух лет, а ответственными за воплощение эксперимента определили Государственное агентство восстановления и развития инфраструктуры Украины.

Но результаты первого года эксперимента вряд ли можно считать успешными — **из более чем трехсот запланированных объектов пока восстановили только один.**

Нам не дали четкого ответа, но, вероятнее всего, это ремонт дороги на Херсонщине.

1) — Правительство и региональные власти обвинили Нацагентство восстановления и его руководителя в провале проекта из-за низких показателей выполнения работ.

2) — Тот, в свою очередь, апеллировал к значительному промедлению со стороны правительства и отсутствию финансирования.

В итоге политические перипетии, сопровождающие реализацию проекта, **стали одной из причин увольнения руководителя агентства.**

Мы решили разобраться, что же пошло не так, и исследовали, какими были условия эксперимента и на каком этапе находится восстановление выбранных населенных пунктов сейчас.

Как оказалось, неудачный старт проекта обусловили как

- отсутствие надлежащего нормативного регулирования, так и
- препятствия со стороны его участников и правительства.

1. Пробелы в условиях эксперимента

Первым этапом в реализации проекта стал отбор населенных пунктов для комплексного восстановления. В утвержденный правительством список вошли:

- (1) поселок Бородянка и село Мощун в Киевской области;
- (2) город Тростянец на Сумщине;
- (3) село Посад-Покровское, расположенное на границе Херсонской и Николаевской областей;
- (4) село Циркуны на Харьковщине;
- (5) село Ягодное в Черниговской области.

Все по разным причинам.

- Ягодное и Циркуны включили в список по инициативе областных военных администраций, тогда как
- Тростянец — по инициативе офиса президента.
- Вероятно, по этой же причине в перечне оказались Мощун и Посад-Покровское, — незадолго до старта эксперимента их посещал президент.

Определяющим критерием для отбора должен был бы стать уровень разрушений, но среди выбранных населенных пунктов он существенно отличался.

- Если в Мощуне было разрушено более 70% всех сооружений, то

- в [Бородянке](#) и Циркунах — 15, а
- в Тростянце — всего 4%.

Это демонстрирует **отсутствие единого подхода к отбору**, ведь в отдельных случаях преимущество предоставили населенным пунктам со значительно более низким уровнем разрушений, а попаданию некоторых в список способствовало указание сверху.

С учетом того, что количество разрушенных населенных пунктов в Украине растет и, вероятно, не все будут отстраивать, без разработки критериев и порядка определения тех населенных пунктов, которые будут подлежать комплексному восстановлению, не обойтись.

Следующим этапом после утверждения списка населенных пунктов стал **отбор объектов восстановления, продолжавшийся более трех месяцев**.

Перечни объектов формировали по сложной схеме.

- 1) — Органы местного самоуправления (ОМС) сначала подавали свои предложения областным военным администрациям (ОВА).
- 2) — Те их обрабатывали и передавали на утверждение Нацагентству восстановления.
- 3) — В то же время некоторые ОВА неоднократно подавали уточненные перечни, а некоторым перечни возвращали на доработку.
- 4) — То есть ОВА должны были еще обратиться в ОМС за уточнениями. Все это требовало дополнительного времени.

Негативно на процедуру отбора повлияло и **отсутствие требований и критериев для объектов восстановления**.

- 1) — Киевская ОВА подала на утверждение Нацагентству восстановления перечень объектов, в который вошли 108 частных жилых домов села Мощун.
- 2) — Но, по словам руководителя агентства, **премьер не видит смысла в восстановлении жилья в рамках эксперимента, потому что это можно делать через программу компенсаций «єВідновлення»**.

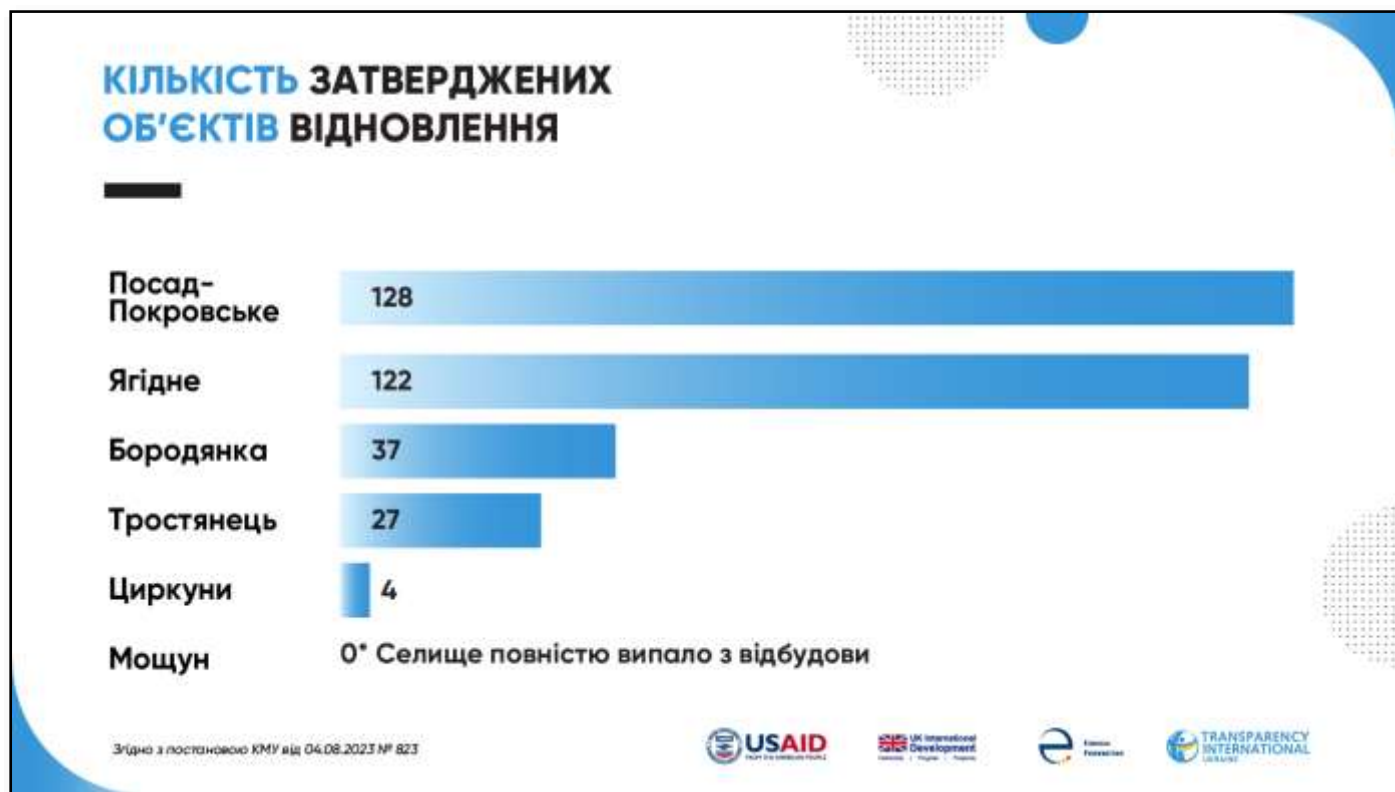
Поэтому для Мощуна ни один подобный проект так и не согласовали.

- 3) — **При этом в Посад-Покровском и Ягодном утвердили восстановление более сотни частных жилых домов**.

Отсутствие законодательно закрепленных критериев отбора объектов, подлежащих восстановлению, и посредничество ОВА затормозили этот процесс и сместили фактический старт проекта на осень 2023 года.

Кроме того,

- 1) — отсутствие единого подхода к отбору проектов восстановления стало причиной того, что
- 2) — из эксперимента фактически полностью выпало восстановление Мощуна.



В итоге в утвержденный перечень вошли 306 объектов восстановления.

Вместе с тем

— **следствием отсеивания части объектов ОВА и агентством стала диспропорция в их количестве в зависимости от населенного пункта.**

— Так, в Посад-Покровском и Ягодном в утвержденный перечень вошли 128 и 122 объекта соответственно, тогда как в Циркунах — только четыре.

Все потому,

— **что Харьковская ОВА приоритезировала восстановление социальной и административной инфраструктуры села.**

Но можно ли считать комплексным восстановлением населенного пункта восстановление четырех объектов инфраструктуры?

Вряд ли.

В таком случае справедливо было бы заменить населенный пункт. Такую идею даже озвучивал глава Харьковской ОВА, правда, из-за постоянных обстрелов села. Но дальше обсуждения на уровне обладминистрации вопроса замены Циркунов не дошло.

2. Задержки с финансированием

Продолжительный процесс отбора проектов восстановления оказал непосредственное влияние и на финансирование эксперимента, ведь средства на его реализацию в 2023 году выделили одновременно с утверждением перечня этих проектов — 4 августа.

- 1) — Тростянец стал единственным населенным пунктом, в котором проекты восстановления планировали полностью профинансировать в 2023 году.
- 2) — При этом на восстановление Циркунов в прошлом году выделили всего 7% от ожидаемой стоимости проектов.
- 3) — Самым дорогим должно было стать восстановление Бородянки (4,7 млрд грн), а
- 4) — меньше всего средств планировали израсходовать на Ягодное (404 млн грн).

Но

— **региональные службы восстановления смогли начать закупки только в середине сентября 2023, после согласования «паспорта бюджетной программы».**

Как следствие,

— **к концу 2023 года расходы по экспериментальному проекту по комплексному восстановлению — авансы и оплата по актам выполненных работ — составили только 559 млн грн из запланированных свыше 3 млрд.**



За три месяца до завершения бюджетного года службы восстановления осуществили как минимум 237 закупок по разработке проектно-сметной документации, строительства и технического надзора.

— Вместе с тем уровень условной экономии (разницы между ожидаемой стоимостью и суммой заключенного договора) по закупкам в среднем составлял 21%.

В 2023 году сумма оплат по контрактам составляла немногим более 11% от суммы заключенных договоров.

— Поэтому с окончанием бюджетного года возникла потребность в дополнительном финансировании, чтобы оплатить сделанное в 2024-м.

В марте 2024 правительство повторно распределило остатки Фонда ликвидации последствий вооруженной агрессии за 2023 год, но выделение средств на комплексное восстановление не согласовало.

Поэтому из-за отсутствия финансирования подрядчики большинства проектов приостановили работы, а в некоторых случаях даже расторгли договоры.

3. Правительственные процедуры и политическая нестабильность

Согласно последнему отчету Нацагентства восстановления, в феврале 2024-го ведомство направило запрос на выделение остатков неиспользованных средств объемом 2,8 млрд грн для продолжения работ по восстановлению.

10 НАЙДОРОЖЧИХ ПРОЄКТІВ В МЕЖАХ ЕКСПЕРИМЕНТУ

Нове будівництво
об'їзної дороги
Посад-Покровське



Реконструкція ліцею
Циркун



Будівництво навчально-виховного комплексу
«Дитячий садок - ліцей»
Посад-Покровське



Будівництво закладу
дошкільної освіти
Циркун



Капітальний ремонт
дороги М-14 Одеса –
Мелітополь – Новоазовськ
Посад-Покровське



Капітальний ремонт
дільничної лікарні
Циркун



Реконструкція площі
40-ої Армії
Тростянець



Реконструкція вулично-дорожньої мережі
вул. Центральна
Бородеянка



Реконструкція
вулично-дорожньої
мережі
Бородеянка



Капітальний ремонт
Бородянського профе-
сійного аграрного ліцею
Бородеянка



Орієнтовна/очікувана вартість відновлення у гривнях
Запланований обсяг фінансування у 2023 році у гривнях

Згідно з постановою КМУ від 04.08.2023 № 823



— По состоянию на июнь 2024 проект распоряжения о финансировании находился на рассмотрении в Секретариате Кабмина.

— Но его не рассматривали более месяца, потому что профильный правительственный комитет по вопросам восстановления, возглавляемый бывшим вице-премьер-министром по восстановлению Украины, не проводил заседаний.

Правда, увольнение Александра Кубракова не должно было бы привести к коллапсу в работе комитета, ведь согласно существующему распределению полномочий его должен был бы заменить другой вице-премьер — Михаил Федоров.

Но чувствительность вопроса выделения бюджетных средств на экспериментальный проект, вероятно, сдерживает согласование соответствующего решения до избрания следующего министра развития громад, территорий и инфраструктуры.

Но пока этот поиск продолжается, **теряется время для восстановления социальной инфраструктуры и жилья тех, кто из-за участия в эксперименте отказался от компенсаций или других механизмов восстановления.**

Поэтому

— правительству следует пересмотреть свою позицию по фактической приостановке финансирования проекта или предложить альтернативу, отвечающую интересам его участников.

Эта публикация подготовлена в рамках проекта «Поддержка цифровой трансформации», финансируемого USAID и UK Dev.



БЕЗ СУЩЕСТВЕННОГО ПРОГРЕССА И С ТУМАННЫМИ ПЕРСПЕКТИВАМИ. СТАТУС ЭКСПЕРИМЕНТА ПО КОМПЛЕКСНОМУ ВОССТАНОВЛЕНИЮ



29 августа, 2025



Андрей Швадчак, Юридический советник Transparency International Ukraine

Итоги двух лет правительственного эксперимента по комплексному восстановлению населенных пунктов.

В апреле 2023 года в Украине стартовал правительственный эксперимент, который должен был воплотить новое решение для восстановления населенных пунктов, подвергшихся значительным разрушениям вследствие российской агрессии.

Его особенность — комплексный подход, целостное планирование и трансформация пострадавших городов и сел, а не только восстановление отдельных зданий или объектов.

В эксперимент вошли шесть населенных пунктов:

- (6) поселок Бородянка и село Мощун в Киевской области;
- (7) город Тростянець на Сумщине;
- (8) село Посад-Покровское, расположенное на границе Херсонской и Николаевской областей;
- (9) село Циркуны на Харьковщине;
- (10) село Ягодное Черниговской области.

Отстроить их должны были на протяжении двух лет, а ответственным за воплощение эксперимента определили Агентство восстановления.

Ожидалось, что проект станет полигоном для наработки решений, которые будут масштабированы на всю страну.

В прошлом году мы анализировали условия проведения эксперимента и итоги его первой фазы. Теперь оценили итоги двух лет работы над комплексным восстановлением и выделили главные результаты нашего исследования.

1. Первый год насмарку

Проблемы возникли уже на старте проекта.

Он не содержал формальные требования и критерии для отбора объектов восстановления, а перечни объектов согласовывались при посредничестве областных военных администраций.

Так что **процесс затянулся вплоть до осени 2023-го.**

Уже на первом этапе из эксперимента выпал Мощун — там перечень объектов для восстановления так и не был согласован.

В итоге в проекте осталось пять населенных пунктов с почти 300 объектами. Более 250 из них приходились всего на два села — Посад-Покровское и Ягодное. Зато в Циркунах на Харьковщине в утвержденный перечень попали **только четыре объекта**, что ставило под сомнение целесообразность сохранения этого населенного пункта в эксперименте.

Продолжительный процесс отбора объектов сказался и на финансировании эксперимента.

Региональные службы восстановления смогли начать закупки только в середине сентября — после завершения бюджетных процедур.

В итоге в 2023 году на проект израсходовали всего лишь 559 млн грн — 17% из запланированных 3,35 млрд.

В 2024 году больше всего затормозила эксперимент задержка финансирования.

Средства выделили только в конце 2024 года. Вероятно, из-за нестабильной ситуации с руководством основных стейкхолдеров эксперимента — Мининфраструктуры и Агентства восстановления.

— Соответственно, **заказчики работ не могли ни спланировать новые закупки, ни оплатить выполненные работы по прошлогодним контрактам. Некоторые работы просто остановили, а в нескольких случаях даже расторгли договоры.**

Так что **за первый год существенного прогресса в реализации проекта не достигли.**

— Восстановить успели только один объект — участок дороги, проходящей через Посад-Покровское и соединяющей Николаев с Херсоном.

— По состоянию на середину июня 2024 года на 211 объектах (69% от общего количества) продолжались строительные или ремонтные работы.

Едва ли не единственным положительным моментом в первый год реализации стали закупки.

За три месяца до завершения бюджетного года службы восстановления провели не менее 237 закупок по разработке проектно-сметной документации, строительству и техническому надзору.

1) — При этом уровень конкуренции на торгах был вдвое выше среднего показателя на Prozorro.

2) — Соответственно, уровень условной экономии (разница между ожидаемой стоимостью и суммой заключенного договора) в среднем составлял 21%.

Анализ закупок также показал, что в целом цены, закладываемые подрядчиками в сметы, в основном были рыночными, а отклонения носили, скорее, случайный, чем системный характер.

2. Новый этап, старые проблемы

Возобновить финансирование экспериментального проекта удалось только в ноябре 2024 года, когда службы восстановления снова получили возможность осуществлять выплаты за выполненные работы.

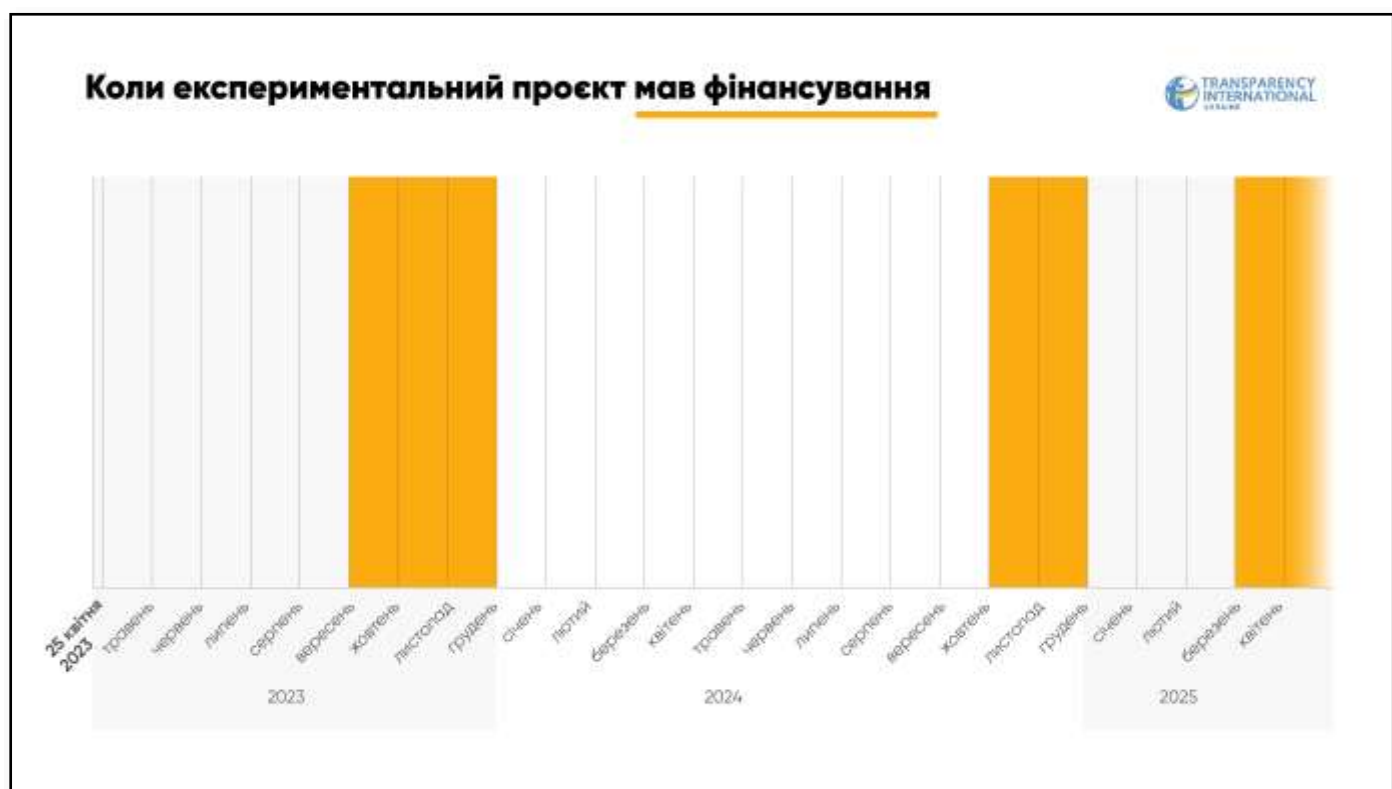
— Но, как и в 2023-м, времени для этого было слишком мало — бюджетный год опять заканчивался.

Таким образом,

— в 2024 году успели использовать всего 503 млн грн из выделенных 2,2 млрд.

В целом

— за неполные два года реализации проекта заказчики имели возможность оплачивать работы и услуги по восстановлению только на протяжении шести месяцев.



В течение второго года реализации проекта правительство дважды пересматривало перечень объектов восстановления.

— В марте 2025-го он насчитывал уже 739 объектов — вдвое больше, чем на старте. Все потому, что в Посад-Покровском и Бородянке значительно увеличили количество жилой инфраструктуры, которую планируют отстроить во время проекта.

Соответственно,

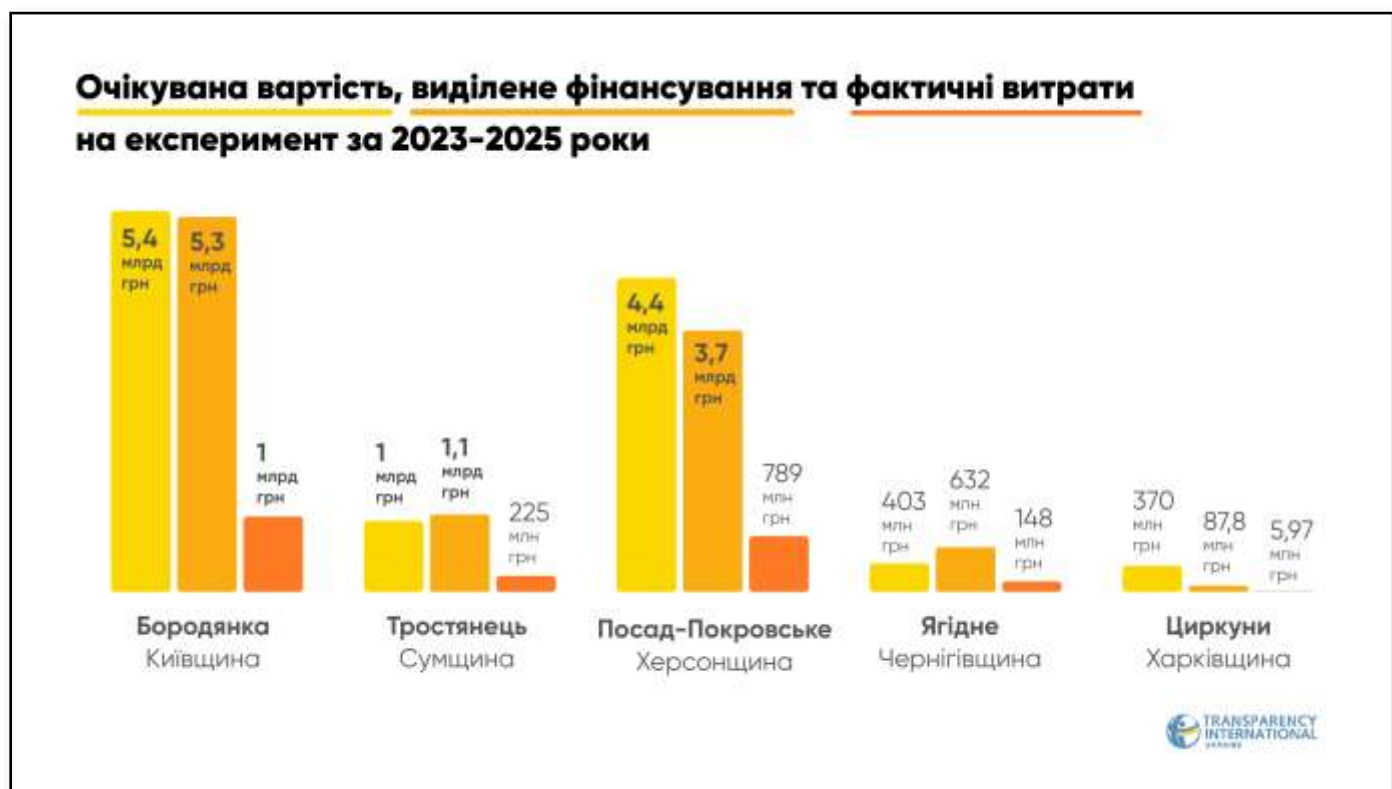
- выросла и общая ожидаемая стоимость восстановления в рамках эксперимента
- до 11,6 млрд грн, что на 1,63 млрд больше, чем в 2023-м.

Впрочем, **на завершающий год реализации проекта существенно увеличился и объем финансирования.**

- В 2025-м из государственного бюджета запланировали выделить 5,2 млрд грн
- более чем вдвое больше, чем в предыдущем году, и почти столько же, сколько за два предыдущих года, вместе взятых.

Так что **«на бумаге» государство профинансировало комплексное восстановление отобранных населенных пунктов на 10,82 млрд грн — 93% от ожидаемой стоимости.**

Но эта цифра кардинально отличается от фактического размера расходов на реализацию эксперимента.



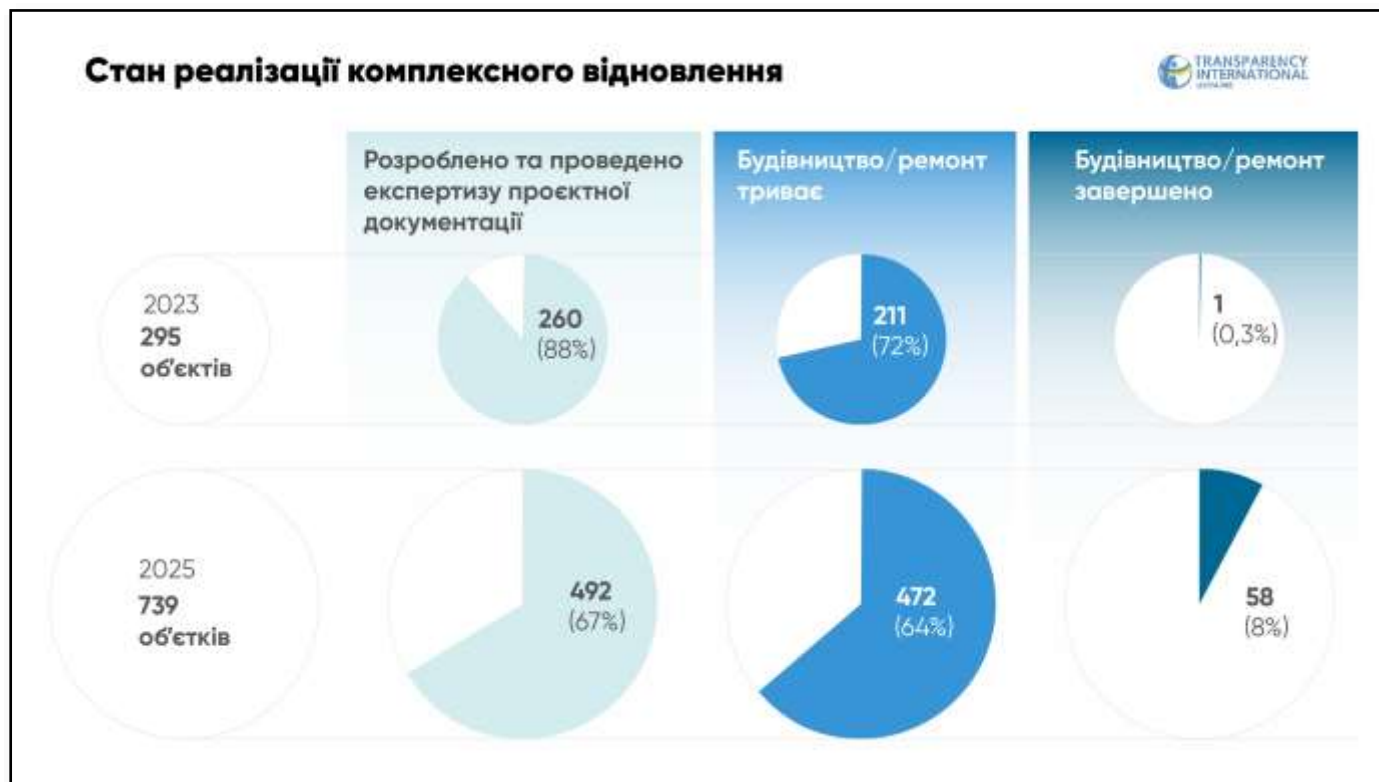
В целом **по состоянию на май 2025 года на реализацию эксперимента фактически удалось направить всего 2,23 млрд грн — примерно 20% от ожидаемой стоимости всего проекта комплексного восстановления.**

- При этом большую их часть — 1,19 млрд грн — использовали только в 2025 году, когда средства на реализацию эксперимента смогли выделить оперативно, в конце марта.

Как показывает третья волна социологического исследования Transparency International Ukraine, уже более трети украинцев видели результаты восстановления, и большинство

из них оценивает их положительно (74%). Вместе с тем 65% опрошенных считают, что процессы восстановления остаются уязвимыми к коррупции.

Задержки с финансированием в течение первых двух лет реализации проекта непосредственно повлияли на темпы и состояние восстановления отобранных населенных пунктов.



По состоянию на начало июня 2025 года, по данным служб восстановления,

- проектную документацию разработали для 492 объектов (67% от общего количества), а
- строительные и ремонтные работы продолжались на 472 объектах (64%).

За год завершить выполнение работ удалось по 57 объектам в селе Ягодное на Черниговщине, так что

- всего 58 объектов удалось полностью восстановить по результатам двух лет реализации экспериментального проекта по комплексному восстановлению пяти населенных пунктов.

Но на протяжении второго года ухудшились показатели закупок.

Из-за снижения уровня конкуренции, который хоть и превышал средний показатель конкуренции на строительных тендерах в Prozorro, но не достигал значения первого года, уровень «экономии» также существенно снизился — с 21 до 7,5%.

При этом цены на материалы, которые подрядчики закладывали в сметы, в основном остались рыночными.

1) Бородянка

В 2024 году перечень объектов восстановления в Бородянке Киевской области **расширили более чем вдвое** — до 77. В частности, в проект дополнительно включили 32 многоквартирные дома, два защитных сооружения, новую детскую школу искусств, общежитие и реконструкцию коммуникационных сетей. Как следствие, стоимость восстановления поселка выросла на 674 млн грн.

За последний год в Бородянке на 66 объектах восстановления (85% от общего количества) начали строительные и ремонтные работы. По информации Агентства восстановления, капитальные ремонты жилых домов ожидают завершить до конца 2025 года, а строительство новых — уже в 2026-м.

2) Тростянець

Перечень объектов комплексного восстановления Тростянца на Сумщине включает несколько крупных инфраструктурных проектов, среди которых реконструкция железнодорожного вокзала, привокзальной площади, площади 40-й Армии (включает более 20 мелких объектов) и ремонт трех участков дороги Сумы—Полтава. В целом за 2023–2025 годы на финансирование экспериментального восстановления города правительство совокупно выделило 1,09 млрд грн, из которых использовали только 224,6 млн.

По состоянию на начало июня 2025 года ремонтные работы в Тростянце продолжаются на всех объектах. В Службе восстановления Сумской области ожидали, что работы по капитальному ремонту дороги Сумы—Полтава завершат до конца июня, а реконструкция вокзала и других объектов затянется до следующего года.

3) Ягодное

Ягодное Черниговской области — едва ли не единственный населенный пункт, где **ощущается прогресс в рамках экспериментального проекта**.

По информации Службы восстановления в Черниговской области, по состоянию на конец апреля 2025 года завершено восстановление 56 домов и ремонт улично-дорожной сети села. Кроме того, продолжались ремонтные работы еще на 23 объектах. В целом капитальный ремонт жилья в Ягодном планируют завершить до конца лета, а новое строительство — до конца 2025 года.

При этом восстановление части жилых домов в Ягодном до сих пор заблокировано из-за того, что не все владельцы передали права заказчика строительства Службе восстановления.

4) Циркуны

Циркуны — одно из самых пострадавших сел Харьковской области и вместе с тем наиболее проблемный населенный пункт экспериментального проекта восстановления. Село расположено в 25 км от границы с Россией и постоянно страдает от обстрелов врага.

Примечательно, что Циркуны стали единственным населенным пунктом, для которого по заказу Службы восстановления была разработана концепция восстановления. Но удастся ли ее реализовать, неизвестно, ведь в январе 2025 года руководитель Службы восстановления Харьковской области сообщил, что в связи с ситуацией с безопасностью реализацию эксперимента в Циркунах поставили на паузу.

5) Посад-Покровское

Посад-Покровское на Херсонщине стало первым населенным пунктом, где на одном из объектов в рамках эксперимента завершили выполнение ремонтных работ. Правда, им оказался не жилой дом, а автомобильная дорога, проходящая через населенный пункт и соединяющая Николаев с Херсоном.

В 2025 году на восстановление села выделили немалую сумму — свыше 2,2 млрд грн (больше перепало только Бородянке). Как следствие, строительные и ремонтные работы были возобновлены и продолжаются по 364 объектам. Впрочем, учитывая масштаб комплексного восстановления Посад-Покровского, возможность завершить его до конца реализации эксперимента не выглядит реалистичной.

Итак, за два года внедрения экспериментальный проект по комплексному восстановлению так и не достиг ожидаемых масштабов:

— **«удалось» восстановить примерно 8% от запланированного количества объектов.**

— Для большинства же (64%) работы начались или набрали темп только в конце прошлого 2024 года.

Государство профинансировало восстановление отобранных населенных пунктов на 10,82 млрд грн — 93% от ожидаемой стоимости проекта.

Но из-за того, что финансирование выделяли с существенными задержками, проект вряд ли закончится вовремя.

— По состоянию на май 2025 года использовано только 2,23 млрд грн, или примерно 20%.

Из-за пробелов в условиях по эксперименту фактически выпало восстановление села Мощун, а позже на паузу было поставлено восстановление Циркунов.

2025 год должен был стать завершающим в реализации эксперимента, однако, по оценкам служб восстановления, по меньшей мере в двух населенных пунктах — Тростянце и Бородянке — завершить работы удастся не раньше 2026-го.

Но даст ли правительство Агентству восстановления и его региональным службам возможность довести эксперимент до конца?

Увеличение объема финансирования и перечня объектов, запланированных к восстановлению, более чем вдвое от предыдущего года свидетельствует в пользу такого сценария.

Окончательную же судьбу эксперимента может определить анализ проекта, инициированный правительством в апреле этого 2025 года. К нему, по словам руководителя Агентства восстановления, привлекут и международных экспертов, которые должны обнародовать свое заключение осенью.

Сейчас важно учесть ошибки, чтобы не повторить их в будущем — как во время комплексного восстановления, без которого нам не обойтись в масштабном послевоенном восстановлении, так и при реализации других экспериментальных проектов, призванных тестировать новые подходы в восстановлении.
