

БЕЗ СУТТЄВОГО ПРОГРЕСУ ТА З ТУМАННИМИ ПЕРСПЕКТИВАМИ: ЕКСПЕРИМЕНТ З КОМПЛЕКСНОГО ВІДНОВЛЕННЯ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Зміст

1. Резюме
2. Нові об'єкти, старі проблеми
3. Немає грошей – немає результату
4. Закупівлі
5. Бородянка
6. Тростянець
7. Ягідне
8. Циркуни
9. Посад-Покровське
10. Висновки

У квітні 2023 року уряд розпочав експериментальний проєкт із відновлення низки населених пунктів, які постраждали внаслідок війни.

Його особливістю мало стати впровадження комплексного підходу

— не лише відновлення окремих будівель чи інфраструктурних об'єктів, а цілісне планування та трансформація постраждалих населених пунктів або їхніх частин.

Очікувалося, що проєкт дозволить напрацювати нові, ефективні рішення для відбудови населених пунктів, інфраструктура яких зазнала значних руйнувань внаслідок російської агресії та потребує саме комплексного, а не фрагментарного підходу.

До експерименту увійшло 6 населених пунктів:

- (1) селище Бородянка та село Мощун у Київській області;
- (2) місто Тростянець на Сумщині;
- (3) село Посад-Покровське, що розташоване на межі Херсонської та Миколаївської областей;
- (4) село Циркуни на Харківщині;
- (5) село Ягідне Чернігівської області.

Однак **вже на першому році реалізації проєкту виникли проблеми.**

Через відсутність єдиного підходу до відбору проєктів відновлення з експерименту фактично випала відбудова села Мощун, а з понад трьохсот запланованих об'єктів відновлення завершити роботи вдалось лише по одному.

У середині 2024 року ТІ Ukraine виявила, що успішній першій фазі проєкту **завадило одразу кілька факторів**

— від нормативних прогалин до нестабільної ситуації з керівництвом ключових стейкхолдерів експерименту — Мінінфраструктури та Агентства відновлення.

Минув ще рік і ми вирішили з'ясувати, яких результатів вдалося досягти у реалізації експерименту з комплексного відновлення.

1. Анотація

За два роки впровадження експериментальний проєкт із комплексного відновлення так і не досяг очікуваних масштабів:

— вдалося відновити лише приблизно 8% від запланованої кількості об'єктів.

Для більшості ж (64%) роботи розпочалися або набрали темпу лише наприкінці минулого 2024 року.

Держава профінансувала відновлення відібраних населених пунктів на 10,82 млрд грн — 93% від очікуваної вартості проєкту.

Проте через те, що фінансування виділяли із суттєвими затримками, проєкт навряд закінчиться вчасно.

— Станом на травень 2025 року використано лише 2,23 млрд грн — приблизно 20%.

Через прогалини в умовах експерименту фактично випала відбудова села Мощун, а пізніше на паузу поставили відбудову Циркунів.

Відповідно до умов, 2025 рік мав би стати завершальним у реалізації експерименту. Проте, за оцінками Служб відновлення, у щонайменше двох населених пунктах — Тростянці та Бородянці — завершити роботи вдасться не раніше 2026 року.

Та чи дасть уряд Агентству відновлення та його регіональним службам можливість довести експеримент до кінця?

Збільшення обсягу фінансування та переліку об'єктів, запланованих до відновлення, понад вдвічі за попередній 2024 рік, свідчать на користь такого сценарію.

Остаточну ж долю експерименту може визначити аналіз проєкту, ініційований урядом у квітні цього 2025 року.

— До нього, [за словами](#) керівника Агентства відновлення, залучать і міжнародних експертів, які мають оприлюднити свій висновок восени.

Зараз важливо врахувати помилки, щоб не повторити їх у майбутньому — як під час комплексного відновлення, без якого нам не обійтись у масштабній повоєнній відбудові, так і під час реалізації інших експериментальних проєктів, що покликані тестувати нові підходи у відбудові.

2. Нові об'єкти, старі проблеми

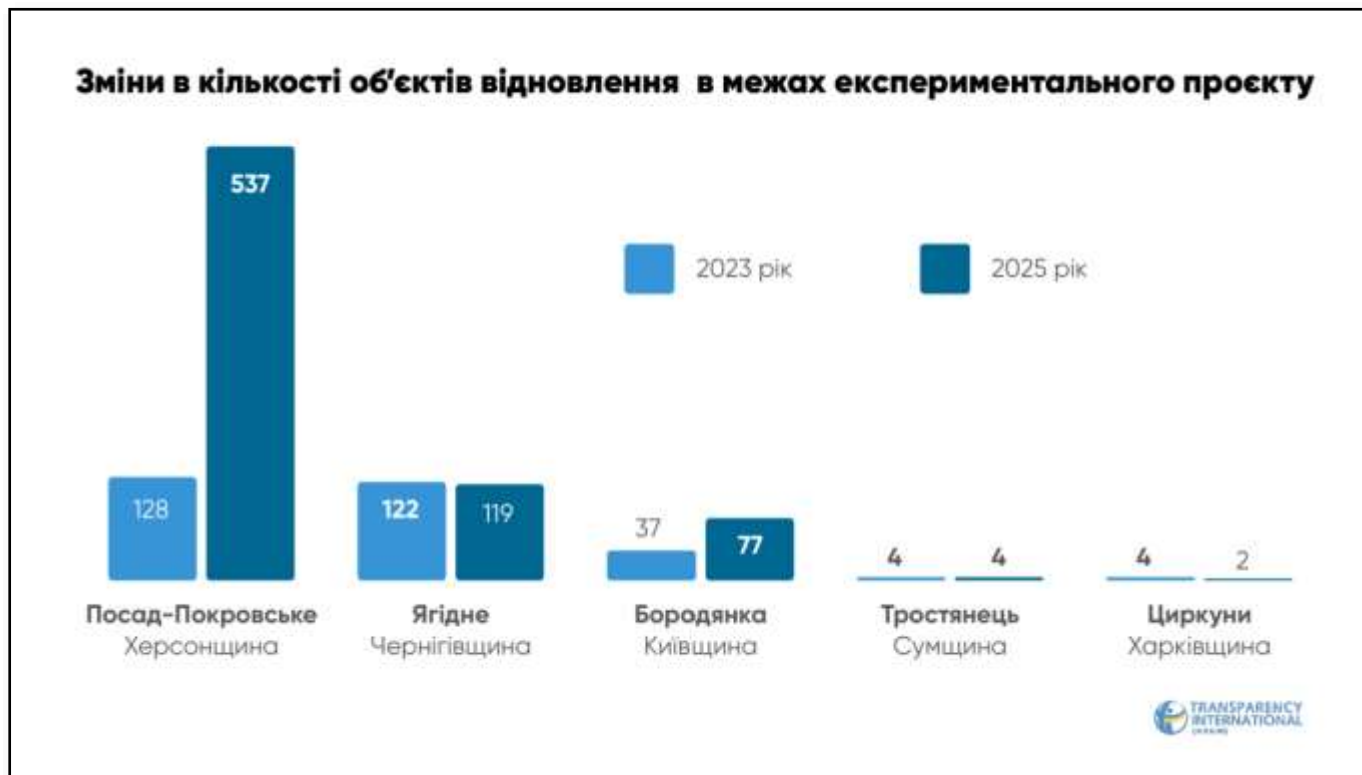
Зі старту реалізації проєкту до нього увійшло 295 об'єктів відновлення, які розподілялися за категоріями:

- (1) 268 — житло;
- (2) 10 — соціальна інфраструктура;
- (3) 8 — адміністративні будівлі;
- (4) 7 — дорожня інфраструктура;
- (5) 2 — комунікації.

Протягом минулого 2024 року уряд двічі переглядав цей перелік.

— У березні 2025 року він **налічував уже 739 об'єктів** — удвічі більше, ніж на старті.

Таке суттєве зростання зумовило збільшення кількості об'єктів житлової інфраструктури, яка підлягає відновленню у двох населених пунктах — Посад-Покровському та Бородянці.



Через розширення переліку об'єктів виникла потреба у додатковому фінансуванні.

Станом на 2025 рік загальна очікувана вартість відновлення в межах експерименту зросла до **11,6 млрд грн**— на 1,63 млрд грн більше, ніж у 2023 році.

На завершальний рік реалізації проєкту суттєво зріс і обсяг фінансування.

У 2025 році з державного бюджету запланували виділити 5,2 млрд грн — понад удвічі більше, ніж у попередньому році, та майже стільки ж, скільки за два попередні роки разом узяті.

Тож

1) — «на папері» держава профінансувала комплексне відновлення відібраних населених пунктів на 10,82 млрд грн — 93% від очікуваної вартості.

Але

2) — ця цифра кардинально відрізняється від фактичного розміру видатків на реалізацію експерименту.

Очікувана вартість, виділене фінансування та фактичні витрати на експеримент за 2023–2025 роки



За час реалізації проєкту 83% використаних коштів (1,85 млрд грн) були спрямовані на відновлення Бородянки та Посад-Покровського.

Найбільше ж пощастило Ягідному на Чернігівщині — там встигли покрити понад третину (37%) потреби в коштах на відновлення.

Найменше коштів використали на відбудову Циркунів на Харківщині — трохи більше 1% від очікуваної потреби.

Загалом же, за даними замовників робіт та послуг (Київської обласної військової адміністрації та регіональних Служб відновлення та розвитку інфраструктури), станом на травень 2025 року на реалізацію експерименту фактично вдалося спрямувати лише 2,23 млрд грн — приблизно 20% від очікуваної вартості всього проєкту комплексного відновлення.

У 2023 році з виділених понад 3,35 млрд грн на комплексне відновлення обраних населених пунктів застосували 559 млн грн.

— Тоді на заваді ефективному використанню коштів стали тривалий процес відбору проєктів відновлення та затримки із фінансуванням.

Як наслідок,

— регіональні служби відновлення змогли почати оголошувати закупівлі лише через п'ять місяців після офіційного старту експериментального проєкту і за три місяці до завершення бюджетного року. Надалі відсутність фінансування зумовила зупинку виконання робіт підрядниками.

У 2024 році ситуація з комплексним відновленням лише погіршилася.

Через політичну нестабільність та подальші звільнення очільників Мінінфраструктури та Агентства відновлення, фінансування проєкту зупинилося, тож і роботи переважно були на паузі.

Відновити проєкт вдалося лише в листопаді 2024 року, коли служби відновлення знову отримали можливість здійснювати виплати за виконані роботи.

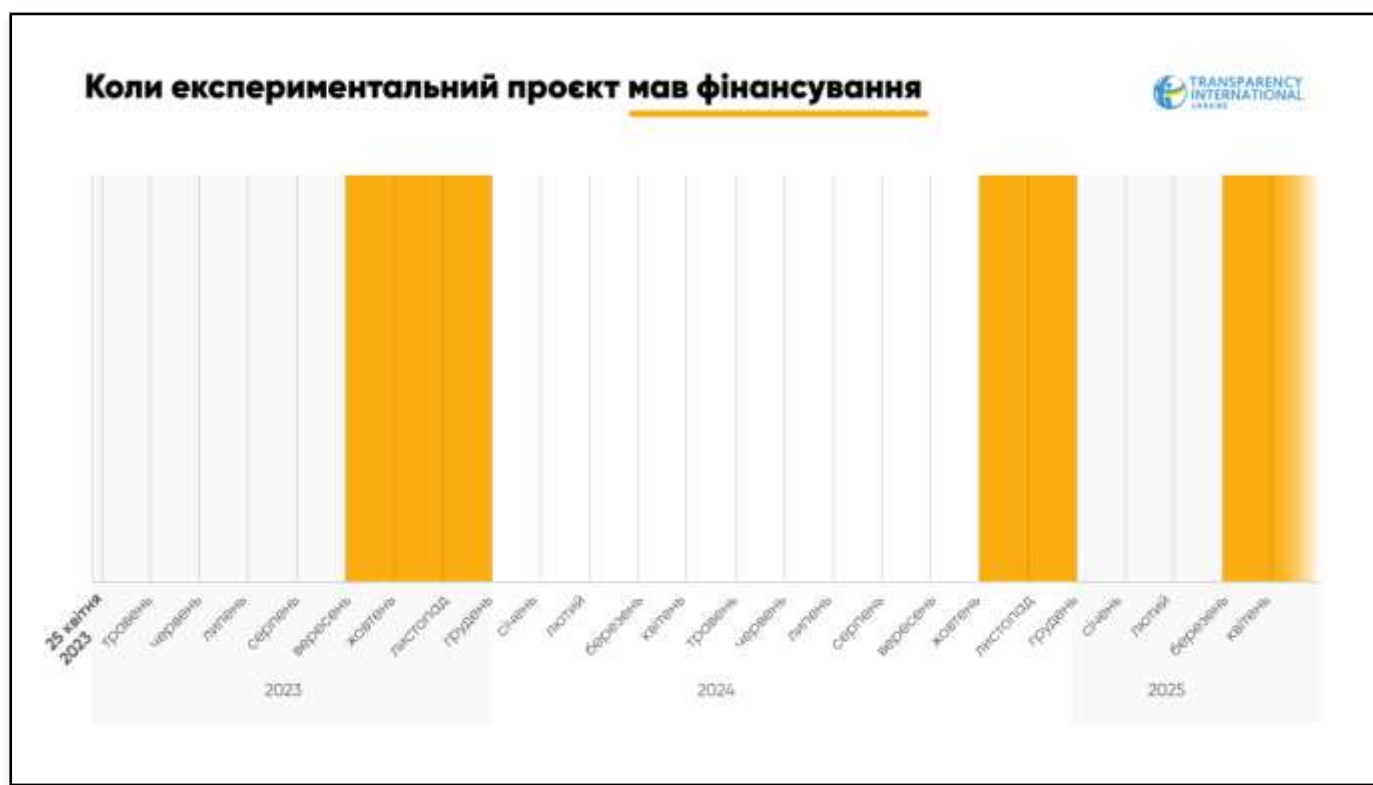
Але вже з початку 2025 року фінансування знову припинилося через закінчення бюджетного року.

В результаті

— Служби відновлення встигли використати лише 503 млн з виділених 2,2 млрд гривень.

Тож

— за неповних два роки реалізації проєкту замовники мали змогу оплачувати роботи та послуги з відновлення лише протягом 6 місяців.



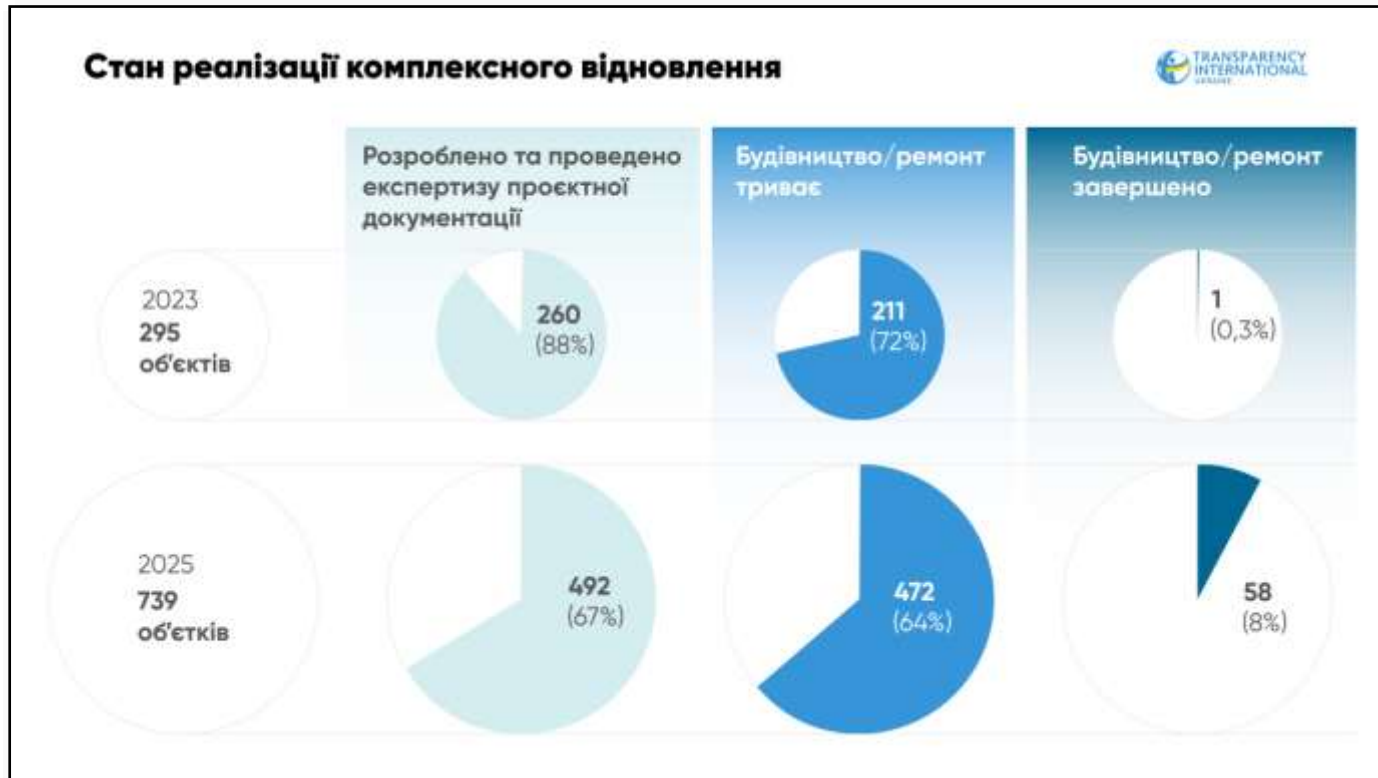
І лише у 2025 році кошти на реалізацію експерименту змогли виділити оперативно — бюджетні асигнування було відкрито в кінці березня.

За даними Агентства відновлення, станом на травень з майже 3,5 млрд грн замовники встигли використали 1,19 млрд грн.

3. Немає грошей – немає результату

Затримки з фінансуванням упродовж перших двох років реалізації проєкту безпосередньо вплинули на темпи та стан комплексного відновлення відібраних населених пунктів.

Стан реалізації комплексного відновлення



За даними Служб відновлення, станом на середину червня 2024 року проєктну документацію розробили за 260 об'єктами відновлення, що становило 88% від їхньої загальної кількості (до моменту її подальшого перегляду).

Будівельні та ремонтні роботи тривали на 211 об'єктах (72%) і лише один об'єкт вдалося повністю відновити за перший рік експерименту – ділянку автомобільної дороги, яка проходить через село Посад-Покровське.

Але впродовж другого року впровадження проєкт також не досяг очікуваного рівня реалізації.

Окрім вже згаданих проблем з фінансуванням, додатковою перешкодою стало включення до переліку відновлення ще майже 450 нових об'єктів.

— Кількість об'єктів збільшили, а от строк реалізації проєкту не продовжили.

Станом на початок червня 2025 року за даними Служб відновлення проєктну документацію розробили для 492 об'єктів (67% від загальної кількості), а будівельні та ремонтні роботи тривають на 472 об'єктах (64%).

За рік завершити виконання робіт вдалося за 57 об'єктами в селі Ягідне на Чернігівщині, тож загалом 58 об'єктів вдалося повністю відновити за результатами двох років реалізації експериментального проєкту з комплексного відновлення п'яти населених пунктів.

4. Закупівлі

За даними публічного модуля аналітики ВІ Prozorro в період з червня 2024 по червень 2025 року замовники оголосили 373 закупівлі, пов'язаних з проєктом експериментального відновлення населених пунктів. Для порівняння, за перший рік проєкту встигли оголосити 237 закупівель.

Методи закупівель в межах експерименту

Перший рік

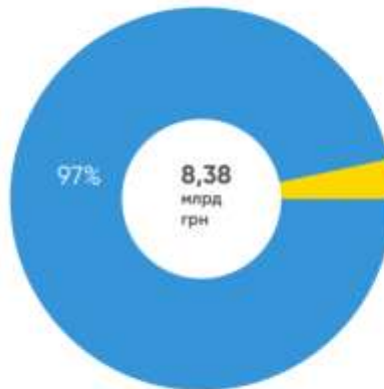
Відкриті торги з особливостями
87 лотів на 31,1 млрд грн



Прямі закупівлі
150 лотів на 80 млн грн

Другий рік

Відкриті торги з особливостями
119 лотів на 8,11 млрд грн



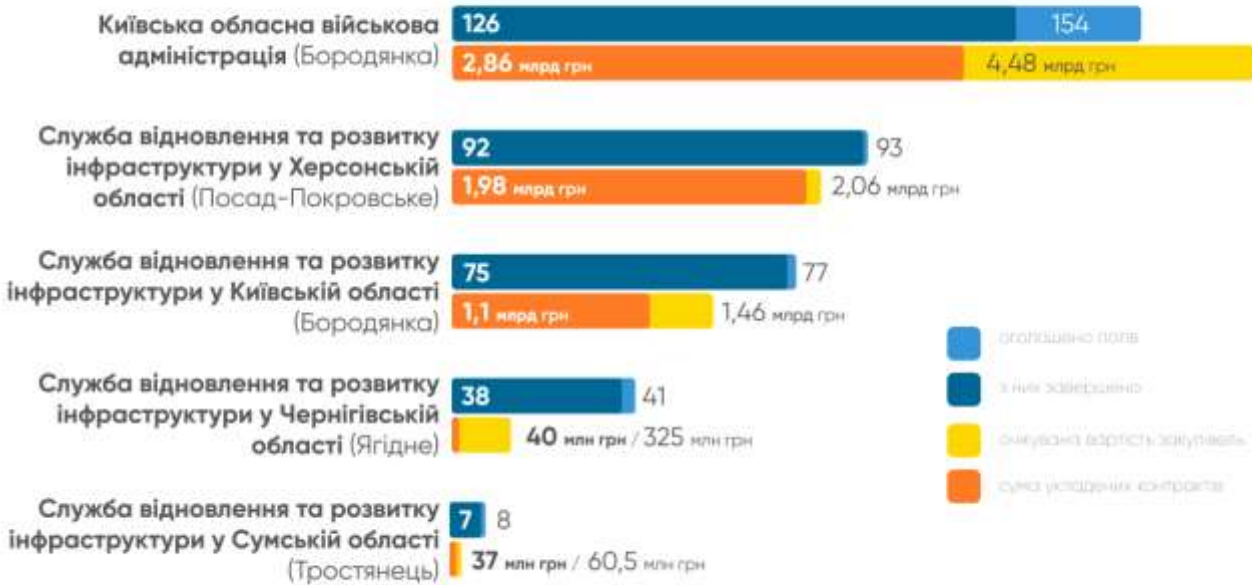
Прямі закупівлі
254 лоти на 270 млн грн

Упродовж аналізованого періоду більшість очікуваної вартості — 97% припала на закупівлі за відкритими торгами з особливістю — майже 8,11 млрд грн. Переважно за результатами таких процедур укладали контракти на будівництво нових об'єктів або капітальний ремонт існуючої інфраструктури.

Водночас 3% очікуваної вартості припало на прямі контракти, в межах яких здебільшого купували розробку проєктної документації та технічний чи авторський нагляд. Таких закупівель було більше за кількістю — 254 проти 119 — але на незначні суми.

За перший рік експерименту розподіл за методами був приблизно такий самий — 3,1 млрд грн (понад 97,5%) припадали на відкриті торги з особливостями і решта 2,5% — прямі договори.

Замовники в межах другого року експерименту



Серед лідерів за кількістю закупівель — Київська обласна військова адміністрація: вона оголосила 154 закупівлі, за результатами яких уклала контракти на понад 2,85 млрд грн. Другу позицію посіла Служба з відновлення в Херсонській області – 93 закупівлі на суму майже 2 млрд грн. Замикає трійку Служба з відновлення в Київській області, яка провела 77 закупівель із загальним обсягом контрактів на 1,1 млрд грн.

Розподіл витрат за видами робіт/послуг

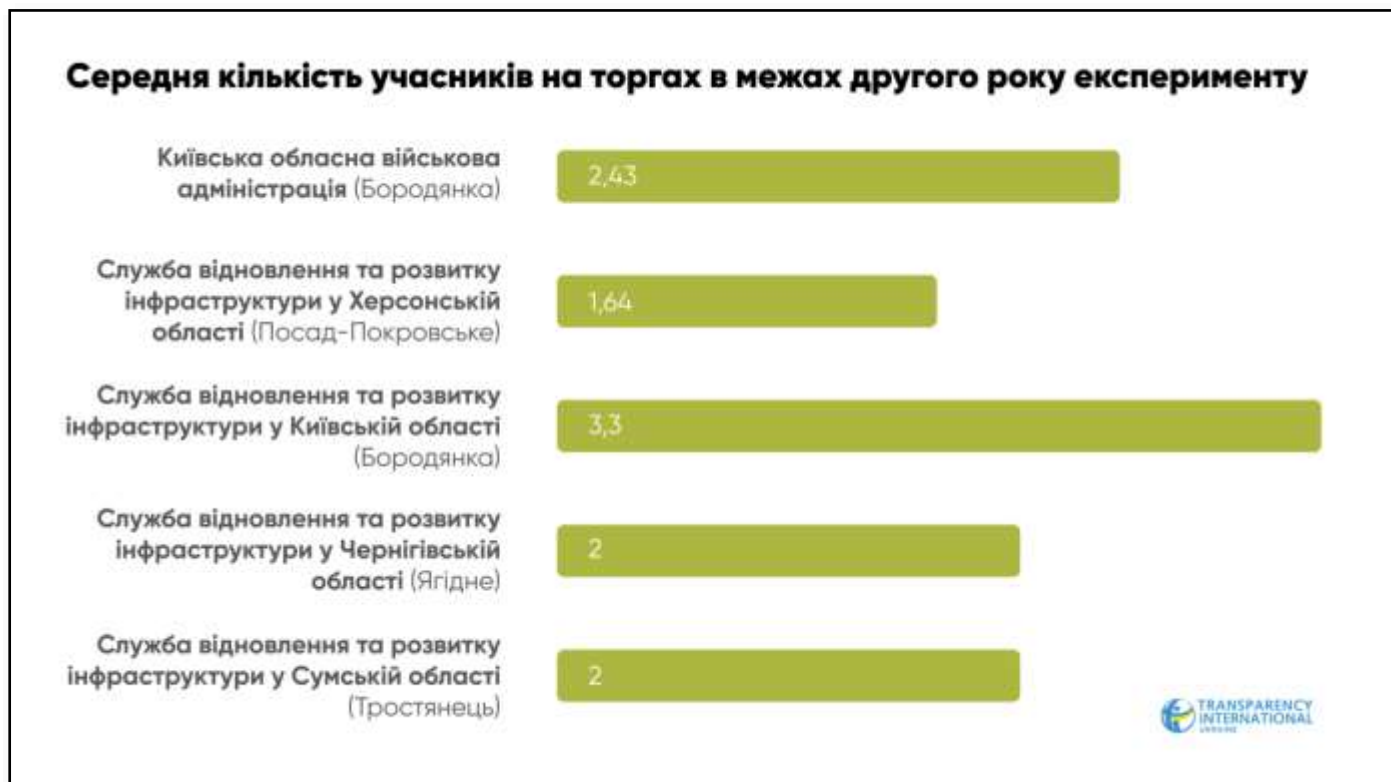


Лева частка усіх укладених контрактів — 98% загального обсягу — стосувалася нового будівництва та капітального ремонту пошкодженої інфраструктури. Сума таких контрактів склала приблизно 5,9 млрд грн. Ще 2% (понад 86 млн грн) стосувалися розробки проєктної документації та супутніх послуг. Послуги з технічного та авторського нагляду на суму 33 млн грн склали 1% від загальної кількості контрактів.



Найбільшу частку серед усіх законтракованих коштів — 2,83 млрд грн, або 47% від загальної суми — спрямували на відновлення багатоквартирних будинків. Майже вся ця сума припадає лише на один населений пункт — Бородянку на Київщині. Ще понад 1,3 млрд грн (21,5%) пішли на ремонт і відбудову приватного житла — переважно в Посад-Покровському.

Майже стільки ж — 1,2 млрд грн — витратили на відновлення комунікацій та дорожньої інфраструктури, включно з дорогами загальнодержавного значення. А найменше коштів — 605 млн грн, або лише 10% від загального обсягу — спрямували на відновлення об'єктів соціальної інфраструктури.



У середньому на відкриті торги подавалося 2,25 учасника — майже вдвічі більше, ніж середній показник конкуренції на будівельних тендерах в Prozorro. Водночас цей показник менший, як порівняти з аналогічним періодом першого року експерименту (3,6 учасника). Найбільша конкуренція спостерігалася у закупівлях Київської служби — у середньому понад 3 учасники на лот.

Як і показник конкуренції, рівень «економії» — наскільки укладені контракти дешевші за очікувану вартість — також суттєво знизився. **У середньому замовники заощаджували 7,5% коштів на конкурентних лотах, тоді як за перший рік експерименту цей показник був на рівні 21%.** Найвищий рівень «економії» продемонструвала Служба відновлення Сумської області, де ця різниця сягнула 22,6%, що у 3 рази перевищує середній показник замовників в межах експерименту. Високий показник і у Служби відновлення Київської області — понад 17% умовної «економії». В інших замовників цей показник коливався на рівні 3-5%.

Аналіз цін на матеріали в кошторисах показав, що в цілому, ціни які підрядники закладали у кошторис були ринковими. Але траплялися і відхилення, які радше мали випадковий, а не системний характер.

Зокрема,

- по **будівництву багатоквартирного житлового будинку по вул. Центральна, 353 в смт Бородянка** переплата може скласти понад 11 млн грн внаслідок завищення вартості арматури. У кошторисі вона складає 35 тис. грн/т, тоді як на ринку таку арматуру можна придбати в діапазоні від 26 до 28 тис. грн/т. При цьому, ціна динамічна, тож вартість договору під час виконання робіт може змінюватися.

Ще один приклад

- **нове будівництво приватних житлових будинків по вул. Приозерній, Садовій, с. Посад-Покровське**, де переплата може скласти понад 16,3 млн грн, оскільки закладена у кошторисі вартість матеріалів (газоблоків) на 20% вища ніж у постачальників на ринку. Водночас вид договірної ціни в цій закупівлі твердий, тож замовник не зможе просто скорегувати вартість на матеріали в актах виконаних робіт.

Варто відзначити, що протягом аналізованого періоду **Держаудитслужба** провела

- **моніторинг 21 процедури закупівель**, що становить 9% від загальної кількості оголошених лотів.

При цьому,

- **у 19 з них було виявлено порушення**, зокрема в тендерній документації та при оприлюдненні інформації про закупівлі, порушення порядку розгляду тендерних пропозицій та умов договору про закупівлю.

1) Бородянка

У серпні 2024 **перелік об'єктів відновлення в Бородянці Київської області розширили більш ніж удвічі** — до 77. Зокрема до проєкту додатково включили 32 багатоквартирні

будинки, 2 захисні споруди, нову дитячу школу мистецтв, гуртожиток та реконструкцію комунікаційних мереж. Як наслідок, вартість відновлення селища зросла на 674 млн грн.

У жовтні замовником відбудови 58 об'єктів в Бородянці **стала** Київська облдержадміністрація. Спільно з регіональною Службою відновлення на реалізацію експерименту в Бородянці вони витратили 1,06 млрд грн — лише 20% від загальної потреби селища для комплексного відновлення. При цьому, левову частку цих коштів (майже 800 млн грн) використали тільки у 2025 році.

Як наслідок, за останній рік в Бородянці на 66 об'єктах відновлення (85% від загальної кількості) розпочалися будівельні та ремонтні роботи, зокрема капітальний ремонт пошкоджених багатоповерхівок та будівництво нових 6 будинків на місці знищених.

Втім, відновлення жодного об'єкта в рамках експерименту досі не вдалося завершити. За **інформацією** Агентства відновлення, капітальні ремонти житлових будинків очікують закінчити до кінця 2025 року, а будівництво нових — вже у 2026.

2) Тростянець

З 2024 року перелік об'єктів комплексного відновлення Тростянця на Сумщині не змінився. Як і раніше, він включає відновлення кількох великих інфраструктурних проєктів, серед яких реконструкція залізничного вокзалу, привокзальної площі, площі 40-ої Армії (включає понад 20 дрібних об'єктів) та ремонт трьох ділянок дороги Суми-Полтава, дві з яких розташовані між Тростянцем та сусіднім населеним пунктом, с. Климентове.

Ще у 2023 році на фінансування комплексного відновлення міста виділили 663 млн грн. Цих коштів мало бути достатньо, щоб покрити витрати на відбудову всіх зазначених об'єктів. Але тоді через закінчення бюджетного року витратити встигли лише 80,6 млн грн — 12% від виділеного бюджету.

У 2024 році бюджетні перипетії повторилися — з виділених 278 млн грн регіональна Служба відновлення за два місяці освоїла трохи менше половини (133 млн грн). А вже у 2025 році очікувана вартість комплексного відновлення Тростянця зросла до понад 1 млрд гривень, але на його фінансування держава дала менше коштів — 151 млн грн. **Загалом за 2023-2025 роки на фінансування експериментальної відбудови міста уряд сукупно виділив 1,09 млрд грн, з яких використали лише 224,6 млн грн.**

Станом на початок червня 2025 року ремонтні роботи у Тростянці тривають на всіх об'єктах. У Службі відновлення Сумської області очікували, що роботи з капітального ремонту дороги Суми-Полтава мали завершити до кінця червня, а реконструкція вокзалу та інших об'єктів затягнеться до наступного року.

3) Ягідне

Ягідне Чернігівської області — чи не єдиний населений пункт, де є **відчутний прогрес в межах експериментального проєкту.**

Проєкт комплексного відновлення села включає майже 120 об'єктів, втім його очікувана вартість до 2025 року була однією з найнижчих (402 млн грн). Річ у тому, що 96% об'єктів відновлення — це житло, витрати на капітальний ремонт якого є нижчими

у порівнянні з іншими об'єктами. Також в рамках проєкту у селі планували відремонтувати вуличну інфраструктуру, клуб-бібліотеку, збудувати новий бювет та створити меморіальний комплекс.

На все це держава за 3 роки сукупно виділила 528 млн грн, але через все ті ж проблеми із затягуванням фінансування на відновлення села станом на травень 2025 року витратили лише 147 млн грн (28%).

За **інформацією** Служби відновлення у Чернігівській області **станом на кінець квітня 2025 року завершено відновлення 56 будинків та ремонт вулично-дорожньої мережі села**. Крім того, тривали ремонтні роботи ще на 23 об'єктах. Загалом капітальний ремонт житла в Ягідному планують завершити до кінця літа, а нове будівництво — до кінця 2025 року.

Водночас на перешкоді реалізації проєкту в Ягідному стала специфіка його об'єктів відновлення. Відповідно до умов експерименту власники об'єктів приватної власності мали передавати функції замовника будівництва службам відновлення. Але на практиці приватні власники тривалий час ігнорували цей обов'язок та навіть виступали проти. Як наслідок, **відновлення 21 житлового будинку в Ягідному й досі заблоковане через непередані права замовника будівництва**.

4) Циркуни

Циркуни — одне із найбільш постраждалих сіл Харківської області та водночас найбільш проблемний населений пункт експериментального проєкту відновлення. Село знаходиться за 25 км від кордону з росією і постійно потерпає від обстрілів ворога. За таких обставин постало питання не лише безпеки, але й економічної доцільності відновлення об'єктів в ньому.

На старті експериментального проєкту у Циркунах планували відбудувати лише чотири об'єкти:

- (1) будівлю сільської ради (на місці якої мав з'явитися ЦНАП);
- (2) дільничну лікарню;
- (3) дитячий садок;
- (4) ліцей.

По Циркунівському ліцею та дільничній лікарні Служба відновлення оголосила закупівлі послуг на аварійно-відновлювальні роботи. За результатами торгів уклали лише договір на реконструкцію ліцею, який, однак, розірвали через відсутність фінансування. У серпні 2024 року обидва об'єкти виключили з переліку відновлення.

Щодо двох інших об'єктів — будівлі сільради та закладу дошкільної освіти — станом на травень 2025 року було розроблено проєктну документацію. Крім того, **Циркуни стали єдиним населеним пунктом, для якого на замовлення Служби відновлення була розроблена концепція відновлення**. Сукупно на це витратили 5,97 млн гривень.

Однак чи вдасться реалізувати ці проєкти — невідомо. Вперше про можливість заміни Циркунів іншим населеним пунктом області для відбудови у межах урядового проєкту заговорили ще у 2023 році. Проте така ідея зустріла спротив місцевих мешканців, для яких експеримент був єдиною надією на відновлення села, тож невдовзі питання заміни зняли з порядку денного. Та зрештою в січні 2025 року очільник Служби відновлення

Харківської області повідомив, що у зв'язку із безпековою ситуацією реалізацію експерименту в Циркунах поставили на паузу.

5) Посад-Покровське

У 2025 році Посад-Покровське на Херсонщині зберегло статус населеного пункту з найбільшою кількістю затверджених проєктів відновлення. При цьому, з 2024 року їх число зросло більш ніж у 4 рази — переважно за рахунок додаткових 388 об'єктів житлової інфраструктури. Внаслідок цього вартість відбудови села зросла на понад 40%.

За 2023-2025 роки на комплексне відновлення Посад-Покровського уряд сукупно виділив понад 3,7 млрд гривень — найбільше серед усіх населених пунктів-учасників експерименту. Водночас Службі відновлення в Херсонській області вдалось освоїти 789 млн грн — 21% виділеного фінансування.

Перші 120 об'єктів у Посад-Покровському планували відновити ще до квітня 2024 року. Але через проблеми з передачею прав замовників будівництва від приватних власників та затримки із виділенням фінансування роботи тривали повільно, а за низкою об'єктів взагалі зупинилися. Втім, село стало першим населеним пунктом, де на одному з об'єктів у рамках експерименту завершили виконання ремонтних робіт. Щоправда, ним виявився не житловий будинок, а автомобільна дорога, яка проходить через населений пункт і з'єднує Миколаїв з Херсоном.

Станом на травень 2025 року питання з приватними власниками вирішили та й на відновлення села з бюджету виділили чималу суму — понад 2,2 млрд гривень (більше в цьому році перепало лише Бородянці). Як наслідок, будівельні та ремонтні роботи відновилися та тривають за 364 об'єктами, а ще один (дорогу) — навіть вдалося повністю відновити. Втім, враховуючи масштаб комплексного відновлення Посад-Покровського, можливість його завершення до кінця реалізації експерименту не виглядає реалістичною.

5. Висновки

За два роки 2023-2025 реалізації експериментального проєкту з комплексного відновлення будівельні та ремонтні роботи було повністю завершено

- лише на 58 об'єктах, що становить приблизно 8% від загальної кількості.
- Для переважної більшості інших об'єктів (64%) роботи розпочалися або активізувалися лише наприкінці минулого року.

Протягом 2023-2025 держава профінансувала комплексне відновлення відібраних населених пунктів на 10,82 млрд грн — 93% від очікуваної вартості.

Але

- проблеми з безпосереднім виділенням цього фінансування замовникам робіт та послуг з відновлення два роки поспіль фактично звела нанівець можливість вчасно та ефективно його реалізувати.

Станом на травень 2025 року вдалося спрямувати лише 2,23 млрд грн — **приблизно 20% від очікуваної вартості всього проєкту комплексного відновлення.**

Відповідно до умов експерименту, 2025 рік має стати завершальним в його реалізації.

Але за оцінками Служб відновлення щонайменше по двох населених пунктах

- Тростянцю та Бородянці — завершення ремонтних та будівельних робіт очікується не раніше 2026 року.

Аналіз прогресу відновлення в інших населених пунктах показує, що

- такі терміни можуть виявитися реалістичними й для них, адже темпи виконання робіт залишаються низькими, а значна частина об'єктів навіть не перейшла у фазу активних робіт.

Та чи дасть уряд Агентству відновлення та його регіональним службам можливість завершити реалізацію експерименту?

Збільшення обсягу фінансування та переліку об'єктів, запланованих до відновлення, понад вдвічі за попередній 2024 рік свідчать на користь такого сценарію.

Втім,

- допомогти з прийняттям остаточного рішення покликаний аналіз проєкту, ініційований Кабінетом Міністрів у квітні цього 2025 року.

За словами очільника Агентства відновлення до процесу аналізу долучать міжнародних експертів, які мають дати свій вердикт вже восени.

Над дослідженням працювали

Керівник напряму:

Іван Лахтіонов, заступник виконавчого директора Transparency International Ukraine з інноваційних проєктів

Автор дослідження:

Андрій Швадчак, юридичний радник Transparency International Ukraine
