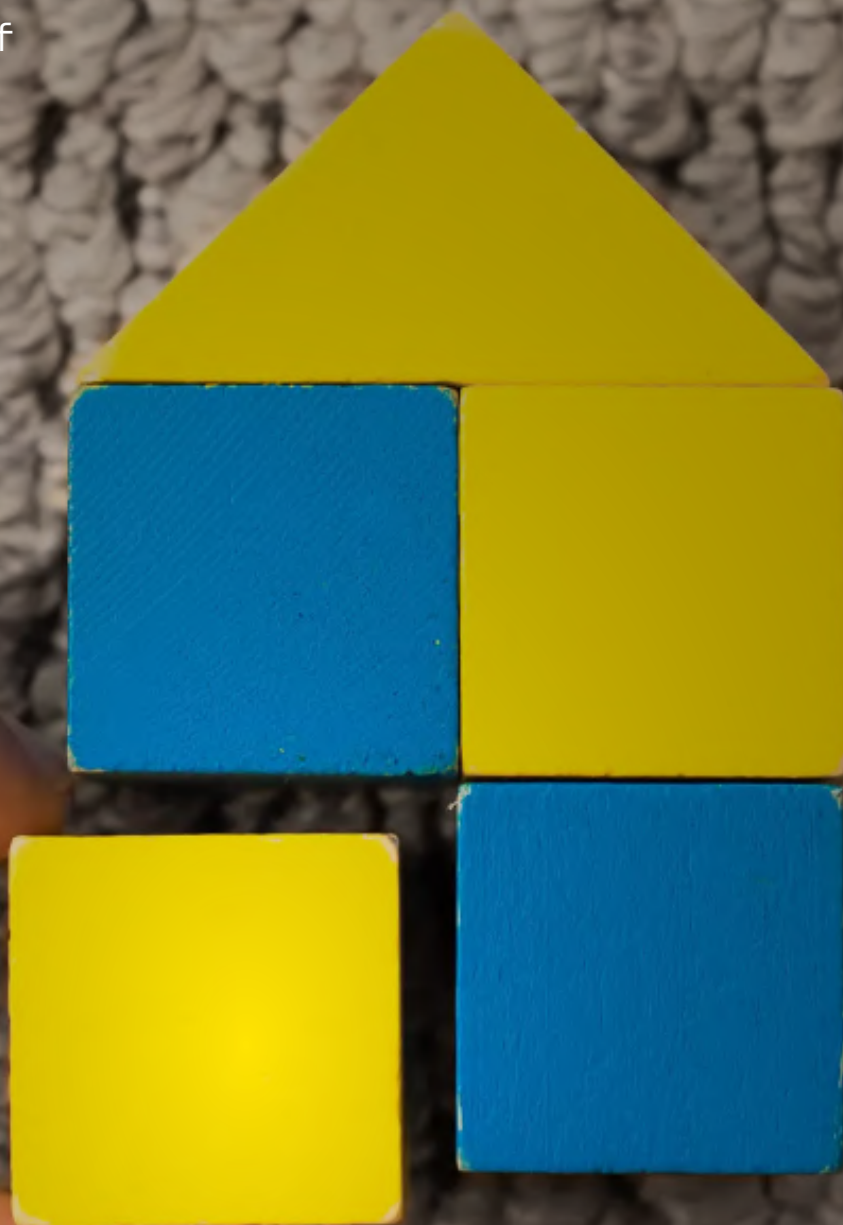


policy brief



Упровадження рішень із відбудови в регіонах та громадах



Institute
of Analytics
and Advocacy

→ **Автори:**

Олександр Мілянчук

залучений аналітик.

Олена Дмитренко

керівниця департаменту аналітики ІАА.

→ **Верстка та дизайн:**

Катерина Кисла

графічна дизайнерка ІАА.

→ **Коректура тексту:**

Каленіченко Світлана

*редакторка освітніх та художніх видань,
коректорка текстів ІАА.*

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проєкту «Швидка аналітика для прозорості і підзвітної відбудови». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



Це дослідження є спробою зібрати базу проєктів з відбудови, які реалізуються, та проаналізувати їхній хід, дослідити тенденції відновлення громад і виявити перепони, які стоять на їхньому шляху.

Дослідження фокусується на двох ключових питаннях: як проходить організація відбудови в регіонах та наскільки вдається забезпечити ці процеси фінансово?

У першій частині записки наведений короткий огляд збитків та підходів до їхньої оцінки. У другій частині ми проаналізували доступні у відкритих джерелах повідомлення щодо локальних та національних ініціатив із відбудови, проєктів і програм, які допомагають громадам. В останньому розділі зібрана інформація щодо наявних способів залучення та розподілу фінансування на відбудову.

Пропозиції сконцентровані навколо оптимізації планування та координації процесів відбудови, насамперед стосовно запровадження механізмів систематизації інформації щодо збитків від війни й подальшого моніторингу прогресу в проєктах, які реалізуються або плануються.



Зміст



1	ПОТОЧНА ОЦІНКА ЗБИТКІВ У РЕГІОНАХ.....	5
2	ВІДБУДОВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	8
3	ФІНАНСУВАННЯ ВІДБУДОВИ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ.....	12
4	ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	17



1. ПОТОЧНА ОЦІНКА ЗБИТКІВ У РЕГІОНАХ



Інтенсивні військові дії, що відбуваються на території України з початку російського вторгнення, спричинили значні руйнування житлових та адміністративних будівель, об'єктів промисловості, доріг, залізниць, мостів, приватного майна, а також завдали великої шкоди довкіллю.

За підрахунками проєкту **Damage In UA**, станом на листопад 2022 року сума прямих збитків, завданих інфраструктурі України, сягнула \$136 млрд¹. Водночас загальна сума відбудови ще влітку була оцінена Світовим банком у \$350 млрд².

П'ять найбільш постраждалих регіонів (житловий фонд) унаслідок бойових дій: Харківська область — \$15,8 млрд, Донецька область — \$14,3 млрд, Київська область та Київ — \$8,1 млрд, Луганська область — \$7,1 млрд, Чернігівська область — \$2,1 млрд.

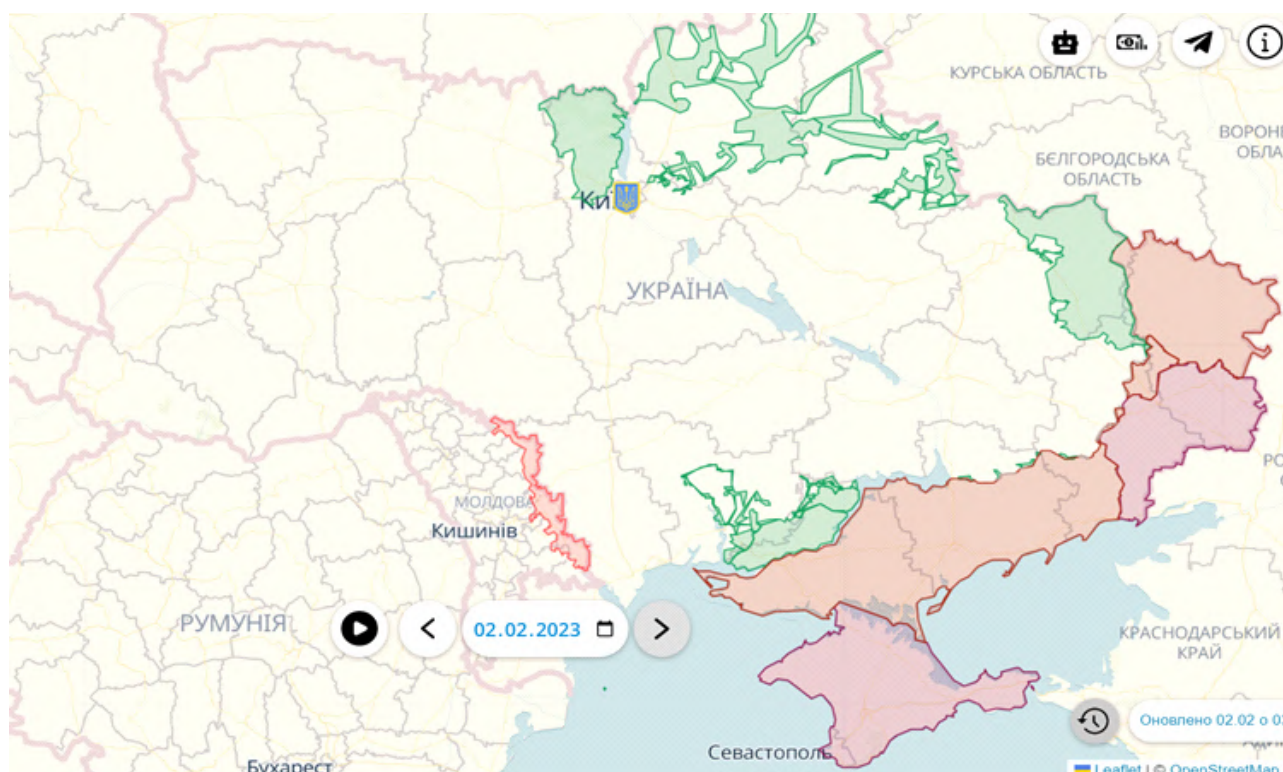


Рис. 1. Карта України з позначенням звільнених та тимчасово окупованих територій (станом на 02.02.23)³.

Згідно з даними наказу Мінреінтеграції, на кінець 2022 року понад 1,5 тис. територіальних громад та населених пунктів зазнали активних бойових дій або окупа-

1. damaged.in.ua/damage-assessment

2. forbes.ua/news/svitoviy-bank-otsinyue-zbitki-ukraini-vid-viyni-u-350-mlrd-u-lipni-ukrainskiy-uryad-govoriv-pro-750-mlrd-05092022-8104

3. deepstatemap.live/#6/49.438/32.053

ції⁴. Крім цього, майже в кожній області низка населених пунктів зазнає ракетних обстрілів, які призводять до руйнування інфраструктури й загибелі людей. Станом на лютий 2023 року велика кількість влучань (не враховуючи території, на яких ведуться або велись бойові дії) російських ракет та дронів зафіксована також на Дніпровщині, Львівщині, Одещині⁵.



Рис. 2. Карта ракетних та авіаційних обстрілів регіонів України (станом на 02.02.23)⁶.

Загалом за оцінками КСЕ зруйновано або пошкоджено понад 1,2 млн домогосподарств, найбільше з яких — на Київщині, Луганщині, Донеччині та Чернігівщині⁷.

Питання оцінки збитків та підрахунок фінансових потреб є важливим аспектом відбудови. Як показує міжнародний досвід, країни, які пережили масштабні руйнування, мало коли спроможні точно оцінити, скільки ресурсів необхідно, аби відновити нормальне життя в державі.

В Україні питання оцінки збитків наразі не вирішено остаточно, хоча існує низка ініціатив та проєктів, які працюють над фіксацією руйнувань, методиками розрахунку, підходами до оцінки тощо. Цими питаннями опікуються ОГС, приватні організації, уряд і міжнародні партнери. Утім різні методики в результаті дають різну оцінку збитків. Окрім цього, є інші об'єктивні складнощі підрахунку: процес відновлення інфраструктури першої необхідності вже розпочався, а також існує вірогідність повторного руйнування відремонтованих будівель. У багатьох насе-

4. zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text

5. texty.org.ua/projects/107440/pid-udarom-sho-i-koly-obstrilyuvala-rosiya/

6. texty.org.ua/projects/107440/pid-udarom-sho-i-koly-obstrilyuvala-rosiya/

7. kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Sep22_FINAL_Sep1_Damages-Report.pdf

лених пунктах розпочались роботи з відбудови практично одразу після їхньої деокупації або віддалення лінії фронту. За даними проєкту «Карта відновлення», станом на лютий 2023 року в Україні зафіксовано 10 579 пошкоджених і зруйнованих будівель, 1 329 з яких перебуває в процесі відновлення⁸. Зокрема, детальний аналіз цих даних пропонує проєкт Rebuilt UA. Наразі підсумки їхньої оцінки складені по 22 містечках і селах Київської, Чернігівської та Сумської областей⁹. Для прикладу, збитки міста Ворзель (Київська область) оцінили у \$133,5 млн, Тростянець (Сумська область) — \$104,2 млн.

В окремих областях збитки оцінити намагаються місцеві органи влади, утім така опція з об'єктивних причин доступна в тих регіонах, на території яких не ведуться бойові дії. Наприклад, Львівська ОВА станом на травень 2022 року оцінювала збитки, завдані області російськими ракетами, у 1,5 млрд грн.¹⁰ На державному рівні збір інформації про руйнування ведеться через електронну систему «ДІЯ». Цей процес регламентований спеціальним порядком КМУ № 380 від 26 березня 2022 року¹¹.

Відтак щодо оцінки збитків, завданих росією, ми відмітили відсутність єдиного підходу до їхнього підрахунку та відповідно оцінки загальної потреби в ресурсах для відбудови України. Утім фіксація руйнувань дає змогу точкового відновлення й відбудови постраждалих об'єктів уже зараз завдяки оцінці вартості проєктів під час планування та в процесі реалізації. У цьому аспекті важливо систематизувати інформацію про об'єкти, які відбудовуються, і ступінь їхньої завершеності. Це дозволить уникнути дублювання проєктів, а також полегшить пошук співфінансування для тих, які потребують завершення.

8. reukraine.shtab.net/about

9. rebuildua.net/zvity

10. loda.gov.ua/news/18630

11. zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text

2. ВІДБУДОВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ



Унаслідок бойових дій, окупації та ракетних обстрілів регіони України потребують залучення значних коштів на відбудову житлового фонду, адміністративних будівель, об'єктів інфраструктури, закладів соціальної сфери, автомобільних і залізничних шляхів тощо.

Уряд вжив ряд заходів для формування єдиної системи комплексного відновлення територіальних громад. Зокрема, ухвалена Постанова № 1159 від 14 жовтня 2022 року¹², що визначає порядок формування програм комплексного відновлення області, територіальної громади або її частини. Постановою передбачено обов'язкове проведення громадського обговорення програм із відновлення області, територіальної громади тощо. Передбачається, що програми з відновлення територій розроблятимуться з урахуванням усіх аспектів життєдіяльності громади, а не лише потреб у відновленні зруйнованої інфраструктури. Також допускається можливість перегляду та внесення змін до затвердженої програми, що додасть гнучкості плануванню й реалізації проєктів із відбудови.

Рішення про розробку програми має бути видане головою обласної адміністрації або виконавчого органу (сільської, селищної чи міської ради), утім працювати над нею має спеціально створений консультативно-дорадчий орган. Порядок частково передбачає особливості його формування та фактично не обмежує право на включення всіх зацікавлених сторін.

Станом на кінець січня 2023 року робота над програмами комплексного відновлення розпочалась у шести регіонах України:

- у чотирьох випадках на рівні області (Кіровоградська, Сумська, Київська та Вінницька області);
- у Дніпропетровській, Луганській, Вінницькій та Київській областях зафіксували також розробку програм на рівні територіальних громад у містах Нікополь, Сєверодонецьк, Ладизин і Дмитрівській територіальній громаді.

Водночас розпочалась робота над упровадженням проєктів відновлення на державному рівні. Зокрема, наприкінці 2022 року Уряд погодив реалізацію 83 проєктів у 10 областях, що визначені опорними. Загальна вартість реалізації цих проєктів становить 4,7 млрд грн та передбачає насамперед ремонт або реконструкцію закладів освіти, охорони здоров'я, адміністративних послуг¹³:

12. zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text

13. www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/12/nakaz-vid-09.12.22-%E2%84%96-253.pdf



Планування відбудови в регіонах здійснюється також із залученням іноземних країн та міжнародних організацій. Одним із результатів такої взаємодії стало підписання Меморандуму про взаєморозуміння для підтримки сталої відбудови українських міст між Офісом Президента й Асоціацією європейських міст Euro-cities¹⁴.

Меморандум передбачає об'єднання понад 200 великих міст Європи для реалізації проектів реконструкції зруйнованих або пошкоджених унаслідок російської воєнної агресії об'єктів та відбудови міст. Eurocities залучить ресурси, включно з технічними знаннями й досвідом, найкращі практики відповідно до запитів про підтримку від українських колег; надаватиме допомогу в пошуку фінансування ЄС для реалізації проектів реконструкції тощо.

Також активно просувається інструмент «патронажу» відбудови. Попередньо 15 країн світу повідомили про допомогу в майбутній відбудові, включно з частковою фінансовою допомогою:

14. www.president.gov.ua/news/u-prisutnosti-prezidenta-pidpisano-memorandum-z-eurocities-s-77165

Італія → Рівне

Німеччина → Чернігів

Канада → Суми

США та Туреччина → Харків

Чехія, Фінляндія
та Швеція → Луганськ

Бельгія → Миколаїв

Швеція та
Нідерланди → Херсон

Швейцарія → Одеса

Норвегія → Кропивницький

Латвія → Запоріжжя

Польща
та Італія → Донецьк¹⁵

Стосовно залучення європейських міст до відбудови громад, то цей процес уже здійснюється у вигляді підготовки проєктів відновлення та планування міського простору відбудованих міст. Практичної ж реалізації варто очікувати після завершення війни.

Набувають популярності ініціативи міжнародних організацій, спрямовані на пошук партнерств та налагодження співпраці між територіальними громадами й містами України та організаціями з інших країн: **Cities 4 Cities**, **проєкт DECIDE**, **програма «U-LEAD з Європою»**, **програма DOBRE** тощо. Для прикладу, станом на кінець 2022 року налічувалось понад 1,2 тисячі угод про муніципальне партнерство між українськими й іноземними територіальними громадами. За даними Міністерства розвитку громад та територій, такі інструменти допомагають українським громадам шукати фінансування для відновлення (для прикладу, італійський муніципалітет Бускате працює з Мереф'янською громадою над відновленням критичної інфраструктури; литовське місто Укмерге планує розвиток індустриальних парків у Коростені), а також гуманітарну, технічну, консультаційну та іншу допомогу¹⁶.

Напрямок відбудови з'явився також у складі державної фандрейзингової платформи United 24. На початку 2023 року Уряд оголосив про перший проєкт, який буде реалізовуватись в межах цієї ініціативи, — відбудова 18 багатоквартирних будинків на Київщині¹⁷.

15. decentralization.gov.ua/news/15192

16. decentralization.gov.ua/uploads/library/file/837/Metodychni_rekomendatsii_partnerstvo_2022.pdf

17. www.kmu.gov.ua/news/united24-zapustyla-napriam-vidbudova-ukrainy-pershyyi-proekt-18-bahatokvartyrnykh-budynkiv-u-kyivskii-oblasti

Однією з основних перепон для систематизації описаної інформації є відсутність єдиного ресурсу або реєстру, де можна було б простежити домовленості між містами/областями України та містами чи організаціями інших країн щодо співпраці в реалізації локальних проєктів із відбудови й виконання цих домовленостей.

Інший аспект питання організації та планування відбудови в громадах пов'язаний з їхньою можливістю й спроможністю самостійно працювати над місцевими комплексними стратегіями розвитку. Багато постраждалих громад нині досі залишаються в зоні вогневого ураження та фактично не можуть планувати комплексної відбудови. Окрім цього, не останнім є також питання кадрів у регіонах, інституційної спроможності місцевих органів влади й компліментарності місцевого та загальнодержавного бачення відбудови й модернізації країни та її регіонів.



3. ФІНАНСУВАННЯ ВІДБУДОВИ В ГРОМАДАХ УКРАЇНИ



Фінансування відбудови в регіонах традиційно можливе коштом усіх, не заборонених законодавством джерел. Велика роль у забезпеченні відбудови й відновлення ляже на бюджети держави та громад. Утім необхідною залишається допомога міжнародних партнерів: позики, гранти, кредити тощо — не лише для підтримки бюджету, а й з метою реалізації конкретних проєктів, адресної відбудови або допомоги.

Відзначимо, що найбільшою за обсягом адресною допомогою регіонам на сьогодні є грант Європейського Союзу в розмірі 50 млн євро на ремонт систем постачання електрики, води, тепла та управління відходами на деокупованих територіях Київщини. З міжнародної адресної допомоги областям і громадам, що постраждали внаслідок бойових дій, більшість спрямована на відновлення об'єктів критичної інфраструктури.

Урядові субвенції є ключовим джерелом фінансування відбудови регіонів. Прем'єр-міністр Денис Шмигаль на засіданні уряду 2 грудня 2022 року зазначив, що наразі уряд виділив уже понад 5 млрд грн регіонам, що зазнали найбільших руйнувань під час бойових дій.

Відзначимо, що перший млрд гривень з резервного фонду на відбудову звільнених від російських військ територій уряд виділив на початку квітня 2022 року¹⁸. Кошти були спрямовані на ліквідацію наслідків воєнних дій та першочергове відновлення інфраструктури. Київська область отримала 400 млн грн, Сумська та Чернігівська — по 250 млн грн, Житомирська — 100 млн грн. Розпорядниками коштів стали військові адміністрації областей.

Ми дослідили медіаповідомлення про виділення державою, МФО або іншими країнами фінансової допомоги на проєкти відбудови. За результатами моніторингу офіційних видань та медіа впродовж 2022 року ми зафіксували понад 140 повідомлень про виділення коштів на відбудову областей і громад. За підрахунком приблизна загальна вартість заявлених проєктів становить понад 380 млрд грн. Велика частина з обіцяних грантів та кредитів розрахована на кілька років і надходить траншами. У розрізі видів фінансування відбудови в регіонах розподіл є таким:

18. t.me/Denys_Smyhal/2441

Таблиця 1. Повідомлення про фінансування проєктів із відбудови



*Види фінансування проєктів (млн грн)

Найбільше цільових проєктів зафіксовано серед грантових домовленостей. Більшість із них є адресними й мають на меті відбудову або реконструкцію конкретної споруди чи системи. Водночас субвенції та кредити за своїм цільовим призначенням частіше спрямовуються на «відбудову об'єктів критичної інфраструктури» або «реалізацію проєктів із відбудови в регіонах».

Серед найбільших за обсягом коштів урядових субвенцій відзначимо такі:

- відновлення об'єктів критичної інфраструктури Харківської області, зокрема об'єктів енергетики, — 1141 млн грн;
- ліквідація наслідків бойових дій та відновлення інфраструктури населених пунктів Харківської області — три транші загальним обсягом 950 млн грн;
- відновлення житлових будинків Київської області — 719 млн грн (перша затверджена субвенція, фінансування якої буде здійснюватися з Фонду відновлення майна й зруйнованої інфраструктури).

Для координації збору та розподілу коштів на потреби країни у воєнний час у березні 2022 року урядом України було створено низку спеціальних фондів відновлення, деякі з них безпосередньо стосуються відбудови громад, зокрема Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури й Фонд ліквідації наслідків збройної агресії.

Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури

Цей Фонд перебуває в підпорядкуванні Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України.

29 липня 2022 року постановою КМУ № 879 було затверджено порядок використання коштів з рахунка «Фонд відновлення зруйнованого майна та інфраструктури»¹⁹.

Відповідно до Порядку, термін «зруйноване майно та інфраструктура» охоплює об'єкти нерухомого майна, які належать фізичним і юридичним особам усіх форм власності, та об'єкти інфраструктури, зруйновані (пошкоджені/знищені) внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією росії проти України.

Відновлення зруйнованого майна та інфраструктури включає:

- розроблення проєктної документації та проведення її експертизи в установленому законодавством порядку;
- придбання об'єктів нерухомості на заміну знищених;
- будівництво, поточний ремонт об'єктів нерухомості.

Одержувачами коштів Фонду можуть виступати органи виконавчої влади, військові адміністрації та державні підприємства й установи.

Для розгляду звернень та підготовки пропозицій щодо розподілу коштів Фонду за об'єктами, що підлягають відновленню, Мінінфраструктури, Мінцифри й Мінрегіон утворили міжвідомчу комісію загальною кількістю 15 осіб²⁰.

Фонд ліквідації наслідків збройної агресії

Верховна Рада ухвалила закон, який передбачає створення Фонду ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду державного бюджету на 2023 рік.

Кошти Фонду пропонується спрямовувати на будівництво громадських будівель, захисних споруд цивільного захисту, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів критичної інфраструктури та житла внутрішньо переміщеним особам і людям, які втратили його внаслідок воєнних дій. На це передбачено щонайменше 52,5 млрд грн²¹.

19. zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2022-%D0%BF#Text

20. www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/11/protokol-1.pdf

21. www.rada.gov.ua/news/razom/231584.html

Відбудова областей та громад, що зазнали руйнувань внаслідок бойових дій, є складним і довготривалим процесом. Існує потреба в експертній оцінці вартості робіт із відновлення втраченого або пошкодженого майна та об'єктів державної чи приватної власності. Механізм надання й використання коштів за цільовим призначенням передбачає декілька етапів, які можуть бути доволі розтягнутими в часі. Водночас існує постійна загроза зростання руйнувань, зокрема завдання ворогом повторних ударів по вже відновлених об'єктах. Це потребує максимального залучення до відбудови як місцевої влади, так і державної, а також закордонних партнерів та міжнародних організацій.

Субвенції обласних та місцевих органів влади іншим регіонам

Аналіз проєктів відбудови свідчить, що найбільше субвенцій від інших регіонів чи міст наразі отримали території, що протягом певного часу перебували під окупацією, зокрема:

- громади Київської області;
- Херсон та громади Херсонської області;
- Чернігів та громади Чернігівської області.

Найбільше коштів на фінансування відбудови інших регіонів виділила столична влада. Зокрема, Київською міською радою затверджено виділення коштів на відновлення багатьох громад Київської та Чернігівської областей, а також Херсону. Зафіксували низку рішень про виділення коштів Львівською ОДА, Ужгородською та Мукачівською міськрадами на відбудову Херсонської області.

Міжнародні установи та організації

До програм відбудови областей та громад, що зазнали руйнувань внаслідок бойових дій, залучені міжнародні інституції, зокрема:

- міждержавні організації (Європейський Союз та країни-члени виділили пільговий кредит на суму в 19,7 млрд євро в 2022 році та ухвалили рішення про виділення пільгового кредиту на суму 18 млрд євро в 2023 році);
- міжнародні фінансові установи (наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку, який надав ряд кредитів на відбудову інфраструктури й об'єктів енергетики);

- уряди інших держав (йдеться про виділення кредитів та грантів як на загальнодержавному рівні, так і місцевим бюджетам — окремим регіонам і громадам);
- міжнародні гуманітарні організації (Cesvi, Міжнародний Комітет Червоного Хреста та інші) тощо.

Хоча тенденції з залучення фінансування на відбудову України нині виглядають позитивно — велика частка грантів, пільгові кредити та експертна допомога від міжнародних партнерів, загальний обсяг залученого за рік фінансування на відновлення є невисоким. Навіть за приблизними підрахунками обсяг коштів, який упродовж 2022 року був задекларований різними стейкхолдерами як кошти на відбудову, склав близько \$9,6 млрд. У той час як за оцінками Світового банку на відбудову потрібно буде понад \$350 млрд.





В умовах обмежених фінансових ресурсів, які можуть бути використані для відбудови регіонів і громад, постає низка питань щодо оцінки збитків, визначення пріоритетів відбудови, залучення фінансування, координації та ефективності реалізації проєктів із відбудови.

За результатами аналітичного огляду питання відбудови в регіонах ми встановили, що процес ліквідації руйнувань та відновлення інфраструктури розпочався одразу після звільнення перших окупованих громад і триває досі. Хоча влітку 2022 року в Луганю був презентований «**План відновлення України**», складно розглядати його як дороговказ для регіонів, оскільки документ більше стосується стратегічного планування. Утім з кінця 2022 року громади вже почали працювати над розробкою комплексних планів відновлення, які покликані не лише розв'язати питання зруйнованої інфраструктури, але й розвитку громади на перспективу. Наразі ми зафіксували розробку таких документів у шести регіонах України, але чотири з них припадають на обласний рівень, що може підштовхнути громади цих областей до аналогічної роботи.

Звідси випливає **ПРОПОЗИЦІЯ № 1:**

Необхідно забезпечити підтримку громад у розробці комплексних програм із відновлення, а також запровадити моніторинг їхньої розробки та ухвалення. Перш за все, це допоможе зібрати інформацію щодо актуального становища громад і може допомогти оцінити потребу в ресурсах для їхнього відновлення. По-друге, аналіз змісту цих програм дозволить ще на етапі планування виявити перешкоди та проблеми на місцях, які можна подолати шляхом залучення експертів у відповідних галузях або організаційної підтримки від приватних або неурядових організацій.

Другий висновок, якого ми дійшли впродовж дослідження, пов'язаний із розрізненістю інформації щодо реалізації проєктів із відбудови, залучення фінансування, результатів реалізації проєктів тощо. Складнощі в ідентифікації того, що зруйновано, що з цього вже відновили місцеві жителі, уряд або міжнародні партнери, створюють ризик дублювання окремих проєктів та неврахування інших.

З цього випливає **ПРОПОЗИЦІЯ №2:**

Важливо забезпечити фіксування проєктів відбудови, що реалізуються в громадах, шляхом оприлюднення інформації про мету проєкту, вартість і джерела фінансування, терміни виконання та виконавця. У такий спосіб держава, міжнародні партнери й український приватний сектор матимуть змогу швидше та ефективніше реагувати на потреби громад і допомогатимуть у їхньому забезпеченні. У майбутньому ця пропозиція може бути реалізована з допомогою електронної системи управління відбудовою (**ЕСУВ**), утім поки система запрацює остаточно (що у свою чергу потребує нормативного відпрацювання) необхідно щонайменше зібрати та систематизувати інформацію про всі розпочаті в громадах проєкти відбудови.

