

ПРОГРЕС У ВІДБУДОВІ ТА ЩО РОБИТИ ДАЛІ?

станом на кінець лютого 2025 року



/ diagnostic paper /



[RISE Ukraine](#) — це коаліція українських і міжнародних громадських організацій, ініціатив, які підтримують [принципи RISE відбудови](#) та модернізації України.

До коаліції входять [50 організацій](#) громадянського суспільства, які мають досвід розробки та підтримки у впровадженні трансформаційних реформ і соціально важливих проєктів.

Ми об'єдналися для просування принципів доброчесності та участі для розвитку України, розбудови механізмів підзвітності за відбудовою, своєчасного розкриття даних, справедливої компенсації збитків, розробки цифрових рішень для відбудови та залучення громадян та бізнесу до планування, моніторингу та нагляду.

З першого дня війни українська влада та міжнародні партнери ухвалили численні рішення та реалізували багато проєктів, які допомогли та допомагають Україні вистояти і поступово відбудовуватися. Водночас 25 лютого 2025 року розпочався вже четвертий рік повномасштабної війни, що спонукає до підбиття певних підсумків для уникнення помилок та прийняття обґрунтованих рішень для ефективного відновлення у майбутньому.

Зміни у процесі відновлення відбуваються досить динамічно тож періодична оцінка ситуації вкрай необхідна не лише для осіб, що ухвалюють рішення, але і зовнішніх партнерів з метою демонстрації їм досягнутого прогресу. Отже, на нашу думку випуск таких діагностичних звітів має відбуватися, наприклад, щорічно, що ми і плануємо на майбутнє.

В цьому матеріалі ми представили основні елементи архітектури відбудови, джерела фінансування, а також окреслили основні виклики для відбудови. Ми також спробували надати пропозиції, які варто втілити для забезпечення високої ефективності та справедливості відбудови після перемоги.

* Цей документ не охоплює питання безпеки та оборони, водночас звичайно ж повноцінна відбудова країни неможлива без перемоги України. Для цього треба більше військової підтримки з боку міжнародних партнерів, яка передбачає не лише надання озброєння, але й великої кількості ППО. Досягнення миру потребує від міжнародних партнерів чітких та ефективних воєнних гарантій.

* Зважаючи на достатньо широку рамку охоплених в цьому матеріалі питань, терміни «відбудова» і «відновлення» розглядаються як синоніми.

ДЯКУЄМО СИЛАМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ!!!

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
Розділ 1. Планування відбудови	7
1.1 Система планувальних документів	7
1.2 Планувальні документи щодо відбудови на державному рівні	8
1.3 Планувальні та стратегічні документи на регіональному та місцевому рівнях	10
Розділ 2. Інституції управління відбудовою та їх спроможність	13
2.1 Розбудова інституцій управління відбудовою	13
2.2 Напрямки діяльності та виклики у роботі інституцій з відбудови	13
Розділ 3. Механізми/інструменти фінансування	19
3.1 Міжнародна фінансова підтримка України	19
3.2 Фонд ліквідації наслідків збройної агресії	20
3.3 Програма «Відновлення»	21
3.4 Програми Європейського інвестиційного банку	21
3.5 United 24	23
3.6 Приклад фінансування відбудови країною-партнером: Данія — Миколаївська область	23
3.7 Кошти донорів поза бюджетом	24
3.8 Реформа системи публічних інвестицій	24
Розділ 4. Координація влади з партнерами/донорами	27
Розділ 5. Спроможність громад	30
5.1 Поняття спроможності громад	30
5.2 Кадрова спроможність громад	32
5.3 Спроможність громад залучати донорське фінансування	32
Розділ 6. Прозорість, підзвітність та контроль	36
6.1 Відкритість даних під час повномасштабної війни	36
6.2 Доступ до енергетичних даних	36
6.3 Державна аудиторська служба України та Рахункова палата як органи фінансового контролю	38
Розділ 7. Участь громадян та їх об'єднань у відновленні	41
7.1 Участь ОГС у формуванні політик та розробці рішень	41
7.2 Посилення спроможності місцевих органів влади ОГС	42
7.3 Реалізація ОГС проєктів відбудови та залучення ресурсів	42
7.4 Моніторинг та контроль витрат з боку ОГС	43
ПРОПОЗИЦІЇ	45

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури
АРМА	Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
ВВП	Внутрішній валовий продукт
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
ВРУ	Верховна Рада України
ДАСУ	Державна аудиторська служба України
ДСРР	Державна стратегія регіонального розвитку
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінрозвитку	Міністерство розвитку громад та територій України (до 6 вересня 2024 року — Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України)
Мінцифра	Міністерство цифрової трансформації України
МТД	Міжнародна технічна допомога
МФО	Міжнародні фінансові організації
НБУ	Національний банк України
НПА	Нормативно-правовий акт
ОГС	Організації громадянського суспільства
ПКД	Проектно-кошторисна документація
УПІ	Управління публічними інвестиціями
ЦЗО	Централізована закупівельна організація
ERA	Extraordinary Revenue Acceleration

ВСТУП

Війна росії проти України триває вже 11 років. Хоча перші 8 років руйнування були обмеженими прифронтовими територіями, вже три роки повномасштабної війни призвели до руйнування та пошкодження критичної і соціальної інфраструктури, промислових підприємств та житла по всій території України. Щоб далі тривало життя є нагальна необхідність фінансувати якомога швидшу відбудову багатьох пошкоджених об'єктів. Найперше після початку повномасштабного відновлення почалось на деокупованій території Київщини весною 2022 року. Це були проекти, які фінансував уряд, місцеві органи влади, а також донори.

Надалі проекти відбудови впроваджували за різними механізмами та джерелами фінансування по всій Україні. Важливі проекти стосувались будівництва захисту для енергетичних об'єктів, а також відновлення пошкодженої та зруйнованої енергетичної інфраструктури. Були напрацьовані механізми та підходи до фінансування та реалізації проектів відбудови. Якись з них успішніші, якись гірші, але вони потребують аналізу, щоб визначити підходи до найбільш ефективного відновлення після війни.

При цьому, потреба у фінансуванні відбудови суттєво вища за бюджетні можливості. Після початку повномасштабної війни внутрішніх джерел доходів України — податкових та неподаткових надходжень — фактично достатньо лише для фінансування оборони та безпеки. Решта фінансування надходить від міжнародних партнерів за різними інструментами — США, ЄС, МВФ, інших держав — з 24 лютого 2022 року Україна отримала від них [132 млрд дол. США](#).

Водночас фінансування відбудови є дуже низьким через бюджетні обмеження та переважно покривається за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій (МФО): Світового банку та Європейського інвестиційного банку (ЄІБ).

При всіх викликах Україна продовжує втілювати великий порядок денний реформ. Так, МВФ та ЄС надають фінансування лише за виконані структурні маяки Програми МВФ та індикатори Плану України, відповідно. Також Україна виконала всі умови, які дозволили отримати статус кандидата на членство в ЄС. Всі ці реформи покликані сприяти більшій стійкості економіки України та закладенню підвалин для економічного зростання після війни.

Важливим завданням після війни стане як раз питання відбудови, до якої готуватись треба вже, бо знову ж таки потреба у відновленні вища за наявне фінансування. Згідно з [Четвертою швидкою оцінкою завданої шкоди та потреба на відновлення](#) (Rapid Damage and Needs Assessment, RDNA4) станом на 31 грудня 2024 року потреби відновлення України протягом наступних десяти років оцінюються у 524 млрд дол. США.

Тому нагально важливо проаналізувати наявні уроки з відбудови України за три роки та окреслити (і, звісно, потім впровадити) необхідні кроки для забезпечення ефективною та справедливою відбудови після війни. Саме тому ми в діагностичному звіті описали загальну рамку відбудови, яка містить в собі ключові компоненти, що дають змогу оцінити прогрес у відбудові, зокрема чи відбувається вона з дотримання ключових принципів (build back better, енергоефективність, інклюзивність, прозорість та ін.).

Загальна рамка відбудови

Планування відбудови	Інституції управління відбудовою та їх спроможність	Механізми/інструменти фінансування
Координація партнерів/донорів	Спроможність громад	Прозорість, підзвітність та контроль
Участь громадян та їх об'єднань у відновленні		

В наступних розділах представлено опис та аналіз ситуації у відбудові та відновленні саме за цими основними компонентами.

РОЗДІЛ 1. ПЛАНУВАННЯ ВІДБУДОВИ

Вячеслав Курило, старший аналітик [Інституту аналітики та адвокації](#)
Валерія Торяник, молодша аналітикиня [Інституту аналітики та адвокації](#)

Значні руйнування завдані війною потребують довгострокових, комплексних та добре пропрацьованих стратегій і планів відновлення. Водночас перший і поки що єдиний план відбудови, який був запропонований владою є [План Відновлення України](#) (далі — План), який, був представлений ще у липні 2022 року на [URC](#) у м. Лугано. Серед іншого в ньому визначені візія відновлення України та пріоритети. Координацію роботи над документом здійснювала Національна рада з відновлення України від наслідків війни, і сотні експертів та політиків взяли участь в роботі над цим Планом.

**Візія відновлення України:
«Сильна європейська країна – магніт для іноземних інвестицій»**

У Плані були визначені його цілі, основні принципи та підхід до впровадження. Крім того, у Плані описано 15 національних програм та ключові проєкти по кожній з них для досягнення цілей до 2032 року. Загалом, візія, принципи та цілі Плану Відновлення України виглядають актуально тож можуть бути і сьогодні визначені як базові. До того ж частина заходів з національних програм визначених у Плані були інтегровані у [План України для Ukraine Facility](#).

Згідно з Планом після його презентації в Лугано, наступним етапом мала стати його деталізація та дорожня карта, а після цього мало розпочатися безпосередньо його впровадження з регулярним моніторингом результатів та корегуванням програм за потреби. Водночас з моменту представлення Плану його так і не було нормативно затверджено і він позиціонується лише як проєкт.

Після [URC 2022](#) нового чи оновленого плану відновлення представлено не було. Загалом, немає сумнівів, що План відновлення як мінімум потребує актуалізації та перегляду, адже після Лугано ситуація змінилася, збитки зросли, а підтримка міжнародних партнерів спадає. На нашу думку, владі спільно з зацікавленими сторонами варто розглянути питання формування нового стратегічного документа відновлення на державному рівні.

1.1 Система планувальних документів

Водночас треба також враховувати, що чинне законодавство визначає необхідність розробки комплексних планувальних документів та містобудівної документації на центральному рівні, а також на регіональному та місцевому рівнях.

Система планувальних документів та містобудівної документації

Рівень	Документ
Національний	Генеральна схема планування території України
	Державна стратегія регіонального розвитку та план заходів з реалізації

Рівень	Документ
	План відновлення та розвитку регіонів* <i>*для територій відновлення</i>
Регіональний	Схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів
	Програми комплексного відновлення областей <i>*для територій відновлення</i>
	Регіональні стратегії розвитку та план заходів з реалізації
	Регіональні плани відновлення та розвитку* <i>*для територій відновлення</i>
Місцевий	Концепція інтегрованого розвитку території громади
	Комплексний план просторового розвитку території громади
	Програма комплексного відновлення території громади <i>*для територій відновлення</i>
	Генеральні плани населених пунктів та Детальні плани територій
	Стратегії розвитку громад та план заходів з реалізації
	Плани відновлення та розвитку територіальних громад* <i>* для територій відновлення</i>

Джерело: складено авторами на основі ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

Відзначимо, що система планувальних документів на місцевому рівні значно більша. Ми окреслили лише частину з них, які визначені в ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності».

Нижче пропонуємо детальніше розглянути питання статусу затвердження вищезазначених документів, їх взаємозв'язок, а також недоліки, які існують в системі планувальних документів на різних рівнях.

1.2 Планувальні документи щодо відбудови на державному рівні

Генеральна схема планування території України. Остання Генеральна схема планування території України (далі — Генеральна схема) була [ухвалена](#) ВРУ ще у 2002 році. Генеральна схема визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення

сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

Отже, документ має важливе значення в контексті відбудови. Водночас очевидно, що Генеральна схема 2002 року вже не є актуальною і не відповідає поточній ситуації. До того ж її реалізація згідно з [законом](#) була розрахована на період до 2020 року. Отже, з урахуванням тих змін, які виникли через повномасштабне вторгнення росії необхідна принципово нова Генеральна схема, яка була б розроблена з залученням усіх зацікавлених сторін. Додамо, що [дискусії](#) щодо необхідності затвердження нової Генеральної схеми планування територій України ведуться вже давно.

Державна стратегія регіонального розвитку. У серпні 2020 року КМУ [затвердив](#) Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки (далі — ДСРР). У серпні 2024 року ДСРР була викладена в новій редакції. Актуалізація ДСРР була зумовлена, зокрема необхідністю врахування наслідків повномасштабної збройної агресії росії проти України та їх впливу на територіальні громади і регіони, підвищення ролі безпеки та стійкості до зовнішніх чинників.

В контексті відбудови важливим є те, що у ДСРР України існує однаковий підхід до всіх громад без розподілу, чи це прифронтові, центральні або тиллові. Відповідно відсутній перелік громад, які віднесено до територій відбудови та відновлення. Також не зроблено спроби визначити, де і що саме можна та варто відбудувати та відновлювати, які є пріоритети відбудови тощо. Це фактично унеможливило початок розробки Плану відновлення та розвитку регіонів, який передбачений [ЗУ «Про засади державної регіональної політики»](#). А вже відповідно до п. 5 [Порядку розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад](#) Мінрозвитку після затвердження КМУ у ДСРР переліку територіальних громад, мікрорегіонів, які віднесено до території відновлення, протягом 10 робочих днів інформує центральні та місцеві органи влади про початок розроблення плану відновлення та розвитку регіонів, а також повідомляє про це на своєму офіційному вебсайті.

Водночас в липні 2022 року [ЗУ «Про засади державної регіональної політики»](#) було доповнено статтею, яка визначала 4 функціональні типи територій: 1) території відновлення; 2) регіональні полюси зростання; 3) території з особливими умовами для розвитку; 4) території сталого розвитку. Це було зроблено для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів.

Надалі, критерії віднесення територіальних громад до територій відновлення були визначені у відповідному [Порядку](#) (постанова КМУ від 10.07.2023 № 731). Зокрема, до територій відновлення належать територіальні громади, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв:

- 1) на території громади велися бойові дії;
- 2) територія громади або її частина була тимчасово окупована;
- 3) на території громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів;
- 4) на території громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з такими показниками:

- кількість осіб, що вибули з громади та зареєструвалися як ВПО, становить понад 10 відсотків загальної чисельності її населення станом на 1 січня 2022 р.;
- зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету за попередній рік порівняно з 2021 роком (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менш як 30 відсотків.

Відзначимо, що [проєкт постанови КМУ «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки»](#), який був оприлюднений на сайті Мінрозвитку в грудні 2023 року в тому числі містив в собі окремих додаток з переліком територій відновлення. Водночас у серпні 2024 року зміни до ДСРР були ухвалені без зазначеного додатка. Тож питання визначення територій відновлення і надалі залишається актуальним.

План відновлення та розвитку регіонів. Фактично ключовим документом, який мав визначати завдання і заходи з відновлення, джерела фінансування, індикатори виконання є План відновлення та розвитку регіонів. Водночас станом на лютий 2025 року немає інформації щодо того на якому стані розробки він перебуває та скільки регіональних планів вже розроблено.

Якщо уявити, що війна закінчиться завтра і з'явиться можливість розпочати повноцінну відбудову то Україна фактично не готова до такого зокрема через відсутність загального стратегічного документа/плану, який би визначав як буде відбуватися відбудова. До того ж відповідно до законодавства План відновлення та розвитку регіонів має бути розроблений на період до 31 грудня 2027 р. На нашу думку, з урахуванням того, що до цього часу документ не було представлено він вже має розроблятися на довший строк (так само і плани відновлення громад), адже це має бути не лише документ спрямований на нагальну відбудову (fast recovery), але і визначати основні стратегічні напрямки відбудови на довгострокову перспективу.

1.3 Планувальні та стратегічні документи на регіональному та місцевому рівнях

Відбудова вже відбувається і відбуватиметься в першу чергу безпосередньо на місцях. За 4 роки повномасштабної війни було ухвалено НПА (зокрема [постанова КМУ про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад № 731](#)), які визначають необхідність планування відбудови та розвитку на регіональному та місцевому рівнях (план відновлення та розвитку регіонів, плани відновлення та розвитку громад, програми комплексного відновлення, стратегії розвитку тощо). Натомість для окремих громад розробка, ба більше реалізації розроблених на місцевому рівні документів для відбудови є справжнім викликом зокрема через їх низьку інституційну спроможність. Часто громадські організації або проєкти міжнародної технічної допомоги відіграють важливу роль в розробці відповідних планів на місцях.

Відповідно до системи планувальних документів та містобудівної документації на місцевому рівні потрібно розробити понад 20 різних планувальних та стратегічних документів. Лише частина з них визначена [ЗУ «Про засади державної регіональної політики»](#) та [ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»](#), а інші визначені додатковими законодавчими та регуляторними актами. Тобто на громади лягає тягар розробки великої кількості документів, від яких залежить як буде проходити відбудова і куди рухатиметься громада у майбутньому.

Варто також звернути увагу на суть та зміст тих документів, які пропонуються для розробки громадами. Як [зазначають](#) експерти Інституту громадянського суспільства два

окремі закони (ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та ЗУ «Про засади державної регіональної політики») частково дублюють один одного і містять фактично паралельні системи планування відновлення. Наприклад, експерти зазначають, що ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» запроваджує планувальні документи (програми комплексного відновлення території територіальної громади/регіону), які не належать до документів ані регіональної політики, ані містобудівної діяльності. Крім того, вони дублюють плани відновлення і розвитку, визначені базовим законом «Про засади державної регіональної політики».

У лютому 2025 року [розпочала](#) свою роботу експертна група, яка розглядає проекти регіональних стратегій розвитку до 2027 року (громади або оновлюють старі, або ухвалюють нові у відповідь на оновлення ДСРР) та плани їх реалізації. До складу групи увійшли представники Мінрозвитку, експертного середовища та народні депутати. Така практика може бути також поширена і на стратегії розвитку громад та плани їх реалізації, що допоможе громадам напрацьовувати ефективні та якісно пропрацьовані експертами документи. Хоча звичайно ж поширення такої практики і на громади вимагатиме значних людських та часових ресурсів.

Загалом система планувальних документів особливо на місцевому рівні виглядає досить складно і вимагає значних людських, часових та фінансових ресурсів. На громади, які фактично мають в першу чергу думати про відбудову критичних об'єктів покладено велику кількість роботи щодо розробки планувальних документів, які частково дублюють один одного або є застарілими та непотрібними. Видається за доцільне переглянути архітектуру планувальних документів на місцях та скоротити її.

Для справедливості слід відзначити, що ще на початку 2024 року (за каденції міністра Кубракова О.М.) представники Мінрозвитку [вказували](#) про те, що йде робота над напрацювання змін до наявної архітектури планувальних документів з метою зменшення кількості дублюючих документів, а також синхронізації стратегічного, бюджетного та просторового планування на принципах інклюзивності, субсидіарності та орієнтації на верифіковані дані. Водночас станом на лютий 2025 року немає інформації про те, що робота по цьому напрямку продовжується і досягнення якогось прогресу у вищевказаній ініціативі.

Висновки

Перший і поки що єдиний загальний план відбудови, який був запропонований владою є [План Відновлення України](#) (далі — План), який, був представлений на [URC 2022](#) у м. Луганно. Однак План з того часу так і не був нормативно затверджений та з моменту представлення позиціонується лише як проєкт.

Після URC 2022 нового чи оновленого плану відновлення представлено не було. Загалом, немає сумнівів, що План відновлення як мінімум потребує актуалізації та перегляду, адже після Луганно ситуація змінилася, збитки зросли, а підтримка міжнародних партнерів спадає. На нашу думку, владі спільно з заінтересованими сторонами варто розглянути питання формування нового стратегічного документа відновлення на державному рівні.

Оновлення потребує Генеральна схема планування території України, яка була затверджена ще у 2002 році. Документ є важливим, адже визначає концептуальні засади планування та використання території країни.

В контексті відбудови важливим є те, що у ДСРР України існує однаковий підхід до всіх громад без розподілу, чи це прифронтові, центральні або тиллові. Відповідно відсутній перелік громад, які віднесено до територій відбудови та відновлення. Також не зроблено спроби визначити, де і що саме можна та варто відбудовувати та відновлювати, які є пріоритети відбудови тощо. Це фактично унеможлиблює початок розробки Плану

відновлення та розвитку регіонів, який передбачений [ЗУ «Про засади державної регіональної політики»](#).

Загалом система планувальних документів на місцевому рівні виглядає досить складно і вимагає значних людських, часових та фінансових ресурсів. На громади, які фактично мають в першу чергу думати про відбудову критичних об'єктів покладено велику кількість роботи щодо розробки планувальних документів, які частково дублюють один одного. Видається за доцільне переглянути архітектуру планувальних документів на місцевому рівні та скоротити їх.

Пропозиції

- 1) Із залученням широкого кола зацікавлених сторін (бізнес, громадськість) розробити та ухвалити новий план відновлення України та стратегію відбудови, які будуть спрямовані на довгострокову перспективу. Ці документи є важливими не лише для системної відбудови всередині країни, але і мають показувати нашим міжнародним партнерам з розвитку куди ми плануємо рухатися, як саме плануємо дотримуватися задекларованих принципів відбудови, які результати плануємо отримати. Зрозумілий та реалістичний план може стати додатковим аргументом для залучення іноземних інвестицій в окремі об'єкти.
- 2) Оновити Генеральну схему планування території України. В контексті угоди України та США про спільний видобуток корисних копалин, а також для залучення іноземних інвестицій країна має мати актуальний документ, який визначає концептуальні засади планування та використання території країни.
- 3) КМУ затвердити у ДСРР різні типи територій — прифронтові, центральні, тиллові — та відповідно різні підходи до їх розвитку, відбудови та відновлення.
- 4) Переглянути архітектуру планувальних документів на місцях та скоротити її. Створити механізм підтримки громад у розробці планувальних документів. Такі зміни дадуть змогу громадам сфокусуватися на відбудові, а не на розробці значної кількості документів. Крім того, інституційна підтримка громад у розробці планувальних документів зробить їх якіснішими та ефективними.

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВІДБУДОВОЮ ТА ЇХ СПРОМОЖНІСТЬ

*Вячеслав Курило, старший аналітик [Інституту аналітики та адвокації](#)
Валерія Торяник, молодша аналітикиня [Інституту аналітики та адвокації](#)*

Потреба в спеціальній інституції для управління відбудовою стала часто обговорюваною в експертних колах темою невдовзі після початку повномасштабного вторгнення. Коаліція RISE Ukraine у [discussion paper](#) від 29 листопада 2022 року також розглядала питання створення (або реорганізації наявної) інституції, яка б взяла б на себе ключові функції з управління відбудовою.

На зміцненні «інституційної спроможності» як фундаментальної передумови для реалізації Плану відновлення України (далі — План) наголошували й під час його [презентації](#) на URC 2022 в Лугано.

2.1 Розбудова інституцій управління відбудовою

Згідно з [Указом Президента України від 21.04.2022 № 266/2022](#) для розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України була утворена **Національна рада з відновлення України** (далі — Рада з відновлення) — консультативно-дорадчий орган при Президентові України. З моменту представлення Плану міжнародним партнерам нам не вдалося знайти інформацію про результати діяльності цієї інституції. Отже, видається, що Рада з відновлення так і не стала основним органом, що рухає відбудову і була створена лише як ad hoc інституція.

В кінці 2022 року Уряд ухвалив [рішення](#) про об'єднання Міністерства інфраструктури та Міністерства розвитку громад та територій. Нове об'єднання отримало назву — **Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України**¹, яке зокрема мало формувати та реалізовувати державну політику у сфері з відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії росії.

А вже на початку 2023 року Уряд [створив](#) на базі Державного агентства інфраструктурних проєктів та Державного агентства автомобільних доріг нову структуру — **Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України** (далі — Агентство відновлення). У лютому 2023 року також було [затверджено](#) Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України.

2.2 Напрямки діяльність та виклики у роботі інституцій з відбудови

Важливим є питання ризиків, які існують в діяльності Міністерства розвитку громад і територій (далі — Мінрозвитку) та Агентства відновлення, які мають бути враховані у майбутньому, зокрема і в контексті спроможності цих органів, урядування, організації закупівель, підтримки громад та достатності наданих їм повноважень для втілення проєктів та плану відбудови.

Ухвалення КМУ [постанови](#) про об'єднання Міністерства розвитку громад та територій з Міністерством інфраструктури ознаменувало початок втілення інституційного підходу до відбудови. Компетенції нового міністерства за відповідним [Положенням](#) доповнила сфера відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії росії. На нашу думку, ця стратегія «укрупнення» призвела до перевантаження органу функціональними обов'язками і підірвала інституційну спроможність Мінрозвитку.

¹ 3 вересня 2024 року — Міністерство розвитку громад та територій України



У вересні 2024 року представники влади вчергове [запропонували](#) реорганізувати Мінрозвитку. Йдеться про розділення Мінрозвитку на дві інституції, які в підсумку поділять між собою сфери відповідальності — інфраструктуру та регіональну політику. Втім, можливе роз'єднання Мінрозвитку на 2 відомства вимагатиме, крім того, значних часових та людських ресурсів для налагодження роботи, зокрема і регіональних служб. Загалом, постійні зміни та реорганізації фактично ключового для у контексті відбудови міністерства не сприяє роботі інституції, яка має проводити послідовну політику.

Хоча станом на лютий 2025 року очікуваного розділення Мінрозвитку не відбулося, влада все ж [не відмовилася](#) від цієї ідеї.

За останньою версією відповідного [Положення](#), перелік напрямів діяльності Мінрозвитку поповнився питаннями тимчасово окупованої росією території України, а також прилеглих до неї територій (зокрема відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону й відновлення та розбудови миру), дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України (крім випадків, визначених у [Положенні](#)). Тобто наразі Мінрозвитку має колосальний обсяг обов'язків — від підтримки регіонів і координації відбудови інфраструктури до гуманітарних питань та логістичного забезпечення сил оборони. Та попри невизначеність і відчутний [дефіцит](#) кадрів, Мінрозвитку має доволі амбітні плани на 2025 рік. [Ключовими напрямками роботи](#) визначено:

Напря́м	Плани
Енергетична безпека	<ul style="list-style-type: none"> • встановлення 500 одиниць енергетичного обладнання у громадах — здебільшого прифронтових.
Компенсації за житло	<ul style="list-style-type: none"> • впровадження експериментального проєкту будівництва житла; • продовження реалізації програми компенсації за пошкоджене та знищене житло — «єВідновлення». На 2025 рік у держбюджеті на програму закладено 4 млрд грн.
Реформа управління публічними інвестиціями	<ul style="list-style-type: none"> • реформування системи управління публічними інвестиціями (Public Investment Management, PIM) з метою ефективного використання бюджетних коштів. На 2025 рік передбачено фінансування Єдиного проєктного портфеля у межах PIM у розмірі 224,2 млрд грн. З цих коштів 115 млрд грн буде залучено під державні гарантії для відновлення критичної інфраструктури; • протягом наступного року планується продовжити імплементацію реформи публічних інвестицій на державному та місцевому рівнях.
Регіональний розвиток	<ul style="list-style-type: none"> • запуск оновленого Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР); • оновлення Державної стратегії регіонального розвитку (ДСРР); • запровадження додаткових фінансових інструментів та моделей для розвитку спроможності громад; • оновлення Концепції реформи місцевого самоврядування; • врегулювання системи адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; • робота над реінтеграцією тимчасово окупованих територій.
Безбар'єрність	<ul style="list-style-type: none"> • реалізація проєкту «Безбар'єрні маршрути» в 7 пілотних населених пунктах; • розробка нових стандартів інфраструктури з урахуванням безбар'єрності; • запуск навчальних програм для громад щодо впровадження принципів інклюзивності; • адаптація українського законодавства до сучасних стандартів доступності.
Національний проєкт «Пліч-о-пліч»	<ul style="list-style-type: none"> • подальший розвиток проєкту національного проєкту «Пліч-о-пліч»².

² Національний проєкт «Пліч-о-пліч: згуртовані громади» передбачає співробітництво тилових й більш спроможних громад — громад-партнерів з прифронтовими і тими, що під постійними обстрілами ворога — громадам-форпостам. Співпраця у ключових трьох напрямках: відновлення інфраструктури; гуманітарна допомога; культурна та соціальна підтримка.

Міжнародна співпраця	<ul style="list-style-type: none"> реалізація проєктів відновлення, профінансованих іноземними партнерами; виконання 8 індикаторів Плану України (Ukraine Facility); проведення двосторонніх зустрічей Україна-ЄС у межах офіційного скринінгу за трьома Переговорними розділами; робота в межах Української платформи донорів.
Інфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> завершення будівництва водозаборів та магістральних водогонів для забезпечення водою Миколаєва; захист енергетичних об'єктів, розбудова мережі когенерації, відновлення пошкоджених об'єктів.
Цифровізація	<ul style="list-style-type: none"> розвиток проєкту «Черга, екосистеми DREAM»; впровадження Геоінформаційної системи моніторингу регіонального розвитку (ГІС РР), Єдиної платформи житлово-комунальних послуг, системи «Інспектор»; модернізація розподілу дозволів Європейської Конференції Міністрів Транспорту (ЄКМТ); цифровізація отримання посвідчення особи моряка.
Експортна та воєнна логістика	<ul style="list-style-type: none"> ремонт та утримання доріг: на 2025 рік виділено 12,6 млрд грн, в першу чергу мова йде про воєнну логістику; розвиток автомобільних пунктів пропуску; розбудова портів Одеси та Дунайського портового кластеру.

За [постановою КМУ від 13.01.2023 № 29](#) майже одразу після утворення Мінрозвитку у його підпорядкуванні розпочало свою діяльність Агентство відновлення. Створене на базі Держагентства інфраструктурних проєктів та Держагентства автомобільних доріг, його метою є оптимізація робочих процесів, уникнення хаотичності у плануванні та реалізації проєктів відновлення. За [Положенням](#), **Агентство відновлення займається питаннями:**

- дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення;
- здійснення заходів з будівництва, ремонту, модернізації інфраструктури, інших об'єктів, що мають вплив на життєдіяльність населення, військових об'єктів та майна, транспорту, забезпечення енергетичної ефективності будівель, об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення;
- розвитку, будівництва, ремонту, облаштування, модернізації та утримання пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення та ін.

Загалом Агентство відновлення через різні, зокрема і незалежні від нього причини не змогло цілком виправдати оптимістичні очікування і частково повторило долю Мінрозвитку. З-поміж інших показовим став розпочатий у квітні 2023 року експериментальний проєкт з комплексного відновлення 5 населених пунктів, постраждалих від збройної агресії росії. За [звітом](#) на 12 червня 2024 року Агентство відновлення частково або повністю зупинило будівельні роботи через відсутність фінансування. Середній рівень готовності всіх об'єктів на тоді становив 24 % при наявному фінансуванні 6 %.



Крім того, Агентство відновлення з червня до кінця вересня 2024 року функціонувало без керівника — 27 вересня 2024 року на цю посаду КМУ [призначив](#) Сергія Сухомлина. Варто зауважити, що під час воєнного стану призначення на цю посаду відбувається без конкурсу й належних перевірок. Така процедура не відповідає принципу прозорості, а також створює певні ризики.

Відзначимо, що **обласні служби відновлення** зареєстровані як окремі юридичні особи, і контроль Агентства відновлення над ними обмежений. У такій ситуації складно вести консолідовану політику відновлення на місцевому і державному рівнях.

Розрізненість обласних служб відновлення виявляється зокрема в підходах до процесів закупівель у межах інфраструктурних проєктів, де вони виступають замовниками будівельних робіт. Відповідно, це тягне за собою корупційні, управлінські, репутаційні та інші ризики. Щоб мінімізувати їх, а також уніфікувати процедури закупівель, на початку квітня 2024 року КМУ дав Агентству відновлення [можливість](#) створити Централізовану закупівельну організацію (далі — ЦЗО).

У квітні 2025 року КМУ затвердив постанову щодо створення **Централізованої закупівельної організації (ЦЗО)** для Державного агентства відновлення. Це рішення також передбачає запровадження єдиних стандартів систем контролю та належного рівня підзвітності, що підвищить прозорість закупівель. Відзначимо, що концепція ЦЗО для Агентства створювалася спільно з Антикорупційною ініціативою ЄС в Україні (EUACI).

Діяльність ЦЗО координуватиме безпосередньо Агентство відновлення. Закупівлі, які охоплюватиме діяльність організації:

- розробка проєктної документації;
- експертиза проєктів будівництва та технічний нагляд;
- інженерно-консультаційні послуги;
- будівельні роботи;
- експлуатаційне утримання доріг.

Водночас як і Мінрозвитку, Агентству відновлення істотно [бракує](#) кадрів, а високі запити щодо кваліфікації фахівців і відносно малі [розміри заробітної плати](#) на державній службі мало приваблюють кандидатів. У своєму [звіті за 2024 рік](#) Агентство відновлення повідомило про ротацію керівного складу підпорядкованих державних підприємств і установ — 16 осіб було замінено, ще для 44 осіб погоджено прийом і звільнення.

У 2024 році Агентство відновлення провело навчання працівників із питань запобігання корупції, зокрема щодо конфлікту інтересів та прав викривачів. У цьому ж напрямі 22 листопада відбулася [зустріч](#) антикорупційних уповноважених і керівників обласних служб відновлення за підтримки EUACI, де обговорили результати антикорупційних програм — середній по Україні рівень виконання перевищив становив 69%, тоді як у 11 службах — перевищив 70%. Своєю чергою, Мінрозвитку впродовж 2024 року фокусувалося на побудові внутрішньої антикорупційної політики: впровадженні системи ризик-менеджменту у сфері свого управління і проведенні оцінки ризиків.

Як і Мінрозвитку, на Агентство відновлення невдовзі очікують структурні зміни. За [повідомленням](#) пресслужби від 17 жовтня 2024 року на зустрічі з послами країн G7 Сергій Сухомлин зазначив, що «один із ключових напрямів вже на сьогодні та на наступний рік — реорганізація Агентства. Нова структура має зробити роботу Агентства більш спроможною в реалізації національних проєктів». Питання реорганізації обласних служб відновлення порушили 3 грудня того ж року на засіданні Комітету ВРУ з питань транспорту та інфраструктури. Судячи з [протоколу](#), планується їх подальше скорочення.

Висновки

Формування українських інституцій управління відбудовою та розбудова їх інституційної спроможності досі триває. Видається, що поки що так і не вдалося знайти оптимальної структури цих органів та обсягу повноважень, які б дали змогу їм ефективно, швидко та прозоро управляти та здійснювати відбудову. Водночас значні руйнування та пошкодження інфраструктури та брак фінансування частково є перешкодою у реалізації проєктів відбудови.

Мінрозвитку та Агентство відновлення потребують удосконалення інституційної спроможності та зміни підходів до відбудови. На цьому етапі особливої уваги потребують питання розподілу обов'язків між органами, кадрового забезпечення та фінансування їх діяльності. Поточне становище Мінрозвитку з розлогим переліком сфер відповідальності і перспектива розділення зараз виглядають однаково ризиково і ресурсозатратно.

Пропозиції

- 1) Реорганізувати Агентство відновлення в єдину юридичну особу з відокремленими підрозділами (обласними службами доріг) без статусу юридичних з метою підвищення контролю над службами відновлення на регіональному рівні і забезпечення єдиного підходу до відбудови.
- 2) Розглянути впровадження для працівників Агентства відновлення грейдової системи оплати праці, що сприятиме залучення нових кваліфікованих кадрів та відповідно підвищить інституційну спроможність Агентства та знизить корупційні ризики.
- 3) Забезпечити діяльність Централізованої закупівельної організації максимально прозорою та підзвітною з урахуванням українських та міжнародних практик.

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ/ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСУВАННЯ

Олександра Бетлій, провідна наукова співробітниця [Інституту економічних досліджень та політичних консультацій](#)
Віктор Мазярчук, голова [Центру досліджень фінансової політики](#)

Кошти на відбудову та відновлення вкрай обмежені потребою фінансувати оборону та безпеку, а також ряд інших пріоритетних видатків. До останніх відносяться заробітні плати в освіті та охороні здоров'я, а також державному секторі, та фінансування соціальних виплат. Тому на відбудову йдуть переважно спеціальні джерела доходів або ж кошти МФО.

У 2022 році відновлення зруйнованих об'єктів відбулося переважно за рахунок коштів виділених з Резервного фонду державного бюджету на програми, які реалізовували обласні військові адміністрації. Зокрема, в Житомирській області (99 млн грн), Київській області (719 млн грн), Сумській області (242 млн грн), Харківській області (902 млн грн) та Чернігівській області (249 млн грн).

У 2023 році відбудову та відновлення фінансували передусім за рахунок Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, але вже у 2024 році — це були кошти Світового Банку, Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) та інших офіційних партнерів, а також резервного фонду. На 2025 рік передусім йдеться про фінансування за рахунок коштів МФО: фактичне фінансування залежатиме від спроможності уряду та місцевих бюджетів вчасно та ефективно використовувати наявне фінансування.

3.1 Міжнародна фінансова підтримка України

Після початку повномасштабної війни внутрішніх надходжень до державного бюджету було достатньо лише для фінансування видатків оборони та безпеки. Всі інші видатки, включно з витратами на відбудову та відновлення, покриваються переважно за рахунок коштів міжнародних партнерів, як інших держав, так і міжнародних фінансових організацій (МФО). В цілому за три роки повномасштабної війни (з 24 лютого 2022 року по 24 лютого 2024 року) Україна отримала 118 млрд дол. США зовнішнього фінансування. Це передусім кошти від США та ЄС, але також інших партнерів.

При цьому, ключовою для отримання міжнародної допомоги стала Програма розширеного фінансування від МВФ у сумі 15,5 млрд дол. США від 2023 року, яка є частиною сукупного пакету у понад 100 млрд дол. США. Виконання структурних маяків за цією програмою дозволяє Україні не лише отримувати наступні транші позики від МВФ, але й сприяє створенню спроможних інституцій та основи для економічного відновлення.

США за три роки надали Україні гранти у сумі 31,2 млрд дол. США, що є саме бюджетною підтримкою та не включає фінансування військової, технічної та гуманітарної допомоги. Ці кошти надходили в Україну через спеціальний рахунок Світового банку на фінансування соціальних видатків.

ЄС став найбільшим позичальником коштів Україні: всього надано 47,9 млрд дол. США (в еквіваленті) передусім в формі довгих пільгових позик. Після традиційної підтримки в межах програм макрофінансової допомоги, у 2024 році Україна почала отримувати підтримку в межах Ukraine Facility - інструменту, який передбачає надання Україні 50 млрд євро за трьома компонентами програми. Передусім йдеться про бюджетну підтримку у сумі 38,3 млрд євро, з яких 5,3 млрд євро в формі грантів, надаються за



результатами виконання Україною ухваленого урядом Плану України.

Відповідно до першого компоненту Ukraine Facility 20% від суми грантів мають бути розподілені на місцевий рівень. Поки що про механізми та цілі спрямування цих коштів остаточно не визначено. Другий компонент Ukraine Facility - інвестиційний - передбачає надання гарантій та капіталу у сумі 7 млрд євро. Він покликаний забезпечити інвестиції в Україну в проєкти розвитку. Третя складова містить фінансування відсоткової ставки за позиками першої складової, а також технічної допомоги.

Також суттєві кошти уряд отримав на фінансування бюджету від Японії, Великої Британії, Канади, а також Світового Банку. При цьому, більшість з отриманих від усіх міжнародних партнерів коштів йде саме на фінансування поточних видатків держбюджету, а на проєкти відновлення та відбудови залишаються обмежені кошти. Передусім відбудову фінансують за рахунок коштів Європейського інвестиційного банку та Світового банку.

3.2 Фонд ліквідації наслідків збройної агресії

Фонд ліквідації наслідків збройної агресії є бюджетною програмою, головним розпорядником коштів за якою є Мінрозвитку. У 2023 році джерелами його фінансування були 50% прибутку НБУ (36 млрд грн), що перераховано до держбюджету, кошти з конфіскованих російських активів (26 млрд грн). У 2024 та 2025 роках передусім розподіляли кошти Фонду, які не було витрачено у попередніх роках. Окрім цього, у 2025 році додатково — це лише кошти конфіскованих російських активів, яких сьогодні мало через незадовільну роботу Мін'юсту та АРМА з конфіскації та продажу таких активів (див. Вставку).

Вставка: конфіскація російських активів в Україні

Відповідно до *Закону України “Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів”*) ухвалено лише одне [рішення](#) про вилучення активів 2 російських банків, яке на середину 2023 року принесло в державний бюджет **28,3 млрд грн доходу**. Проєкт рішення про конфіскацію понад 900 об’єктів права власності РФ на користь України, ще в серпні 2022 року був повернутий на [доопрацювання](#), де й перебуває досі.

Стосовно приватних активів в Україні діє механізм [санкційної конфіскації](#), який визначений у законі “Про санкції”: передбачає конфіскацію активів фізичних та юридичних осіб, які створили суттєву загрозу національній безпеці, суверенітету чи територіальній цілісності України або значною мірою сприяли вчиненню таких дій. Станом початок 2025 року ВАКС виніс 61 рішення щодо конфіскації приватних активів. Активи було конфісковано у російських [олігархів](#), [ректорів-пропагандистів](#), [депутатів держдуми](#), та президента-втікача [Януковича](#). Конфісковані зокрема були будинки та квартири, заводи та кар’єри, нежитлові приміщення, автотранспорт та техніка, частки в компаніях, предмети розкоші та грошові кошти. Загалом приватних активів конфісковано на суму понад 2,5 млрд дол. США.

Джерело: <https://confiscation.com.ua/>

До Фонду у 2022 - 2023 роках надійшло майже 62 млрд грн, з яких розподілили понад 56 млрд грн або 91%. Фактично головні розпорядники використали 38 млрд грн, з яких 13,6 млрд грн становила дебіторська заборгованість на кінець 2023 року. Із загальної суми дебіторської заборгованості Фонду, 96% або 13 млрд грн — це сума авансових платежів за однією бюджетною програмою — відновлення критичної інфраструктури.

Найбільше коштів Фонду було передбачено для Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України (далі – Агентство відновлення) — 34 млрд грн (61% від



розподілених видатків), з яких фактично використали майже 23 млрд грн (59% від розподілених коштів).

Механізм фінансування початково пропонували досить прозорим ([постанова КМУ №118](#)), відповідно до якого кошти мали виділяти на пріоритетні проекти відбудови та відновлення за рішенням спеціально створеної для цього комісії. Проекти на відбір мали подавати територіальні громади. Водночас насправді через фактичні конкурси пройшло менше половини коштів Фонду — решту розподілили за окремими рішеннями уряду, зокрема на фінансування великого водогону, потреба в якому виникла через руйнування росіянами Каховського водосховища.

Кошти на фінансування відібраних за результати конкурсу проектів на місцях виділяються у формі субвенції — цільового трансферту з державного бюджету місцевим бюджетам. Відповідно місцеві органи влади далі відповідали за впровадження проектів. частина з цих проектів є на платформі DREAM.

3.3 Програма «Відновлення»

Передусім за гроші донорів, зокрема Світового банку та Банку розвитку Ради Європи, уряд запровадив програму компенсації населенню видатків на ремонт пошкодженого житла, а також сертифікатів за зруйноване житло.

З початку дії [програми](#) 78 160 родин отримали компенсації для проведення ремонтних робіт (за двома програмами: до 200 тис. грн та 350 тис. грн - квартир, 500 тис. грн — приватних будинків) на сукупну суму 7,7 млрд грн. Зокрема, за 2024 рік отримали компенсацію 46 052 родини на суму 4,7 млрд грн.

За рахунок коштів держбюджету та Банку розвитку Ради Європи виділено кошти на формування 6 476 житлових сертифікатів на загальну суму 10,2 млрд грн для придбання нових осель замість знищених. З них виділено на компенсацію у 2024 році 4,4 млрд грн. При цьому за час дії програми вже видано сертифікати для 4 873 власників на суму 9,0 млрд грн.

У 2025 році дія програми продовжиться. В січні 2025 року Банк розвитку Європи виділив додаткові 150 млн євро для двох житлових проектів в Україні. З них 100 млн євро буде спрямовано для проекту HOME, що дозволить надати сертифікати на нове житло для 3000 родин. Інші 50 млн євро передбачено для пільгового кредитування для ВПО (для 1 460 родин).

Всі наявні програми доступні для родин, чиє житло перебувало на контрольованій Україною території. Водночас в кінці 2024 року парламент ухвалив рішення про поширення програми «Відновлення» на ВПО, житло яких розташовано на тимчасово окупованій території. Відповідні зміни ще не враховано урядом в порядку надання компенсацій та сертифікатів. Водночас це нагально важливо зробити, оскільки опитування ВПО показують, що найбільшим їх запитом є доступ до житла. З огляду на відсутність соціального житла в Україні такий запит є надзвичайно важливим.

3.4 Програми Європейського інвестиційного банку

Одним з вагомих джерел фінансування відбудови є фінансування з боку Європейського інвестиційного банку (ЄІБ). Він підтримує реалізацію кількох програм в Україні, спрямованих на підвищення енергоефективності та відновлення інфраструктури. Однією з таких ініціатив є проект «Енергоефективність громадських будівель в Україні», який передбачає пільгове кредитування громад для модернізації будівель соціального сектору, зокрема шкіл, лікарень та дитячих садків. Наразі опрацьовано 87 проектів від 42 громад на загальну суму понад 3,8 млрд грн. Очікується, що у 2025 році розпочнеться їхня практична реалізація, що передбачає термомодернізацію будівель.



У рамках Програми розвитку муніципальної інфраструктури України затверджено проекти на 200 млн доларів для 12 громад. Вони охоплюють модернізацію систем теплопостачання, водопостачання та водовідведення, зовнішнього освітлення та поводження з побутовими відходами.

Крім того, у межах перших двох хвиль Програми відновлення України було відібрано 157 громад, які отримають фінансування для відновлення соціальної та критичної інфраструктури. Загальна розподілена сума фінансування цієї ініціативи становить 50 млн євро.

В червні 2024 року Україна та ЄІБ уклали фінансову угоду на суму 100 млн євро для фінансування «Програми відновлення України III». Протягом 9-24 січня 2025 року громади мали можливість подавати проекти для отримання фінансування на платформу DREAM. Через обмежений термін підготовки подати проекти змогли переважно ті громади, які вже мали напрацьовані ініціативи, що підкреслює важливість спроможності громад до швидкого реагування.

Фінансування передбачене для таких напрямків:

- Будівництво, реконструкція та капітальний ремонт житлових об'єктів у Дніпропетровській, Кіровоградській та Черкаській областях;
- Оновлення мереж водопостачання та водовідведення;
- Будівництво газопоршневих і газотурбінних установок, включаючи когенераційні котельні, насамперед у громадах із населенням до 100 тис. осіб;
- Відновлення закладів охорони здоров'я, зокрема перинатальних центрів і кластерних лікарень.

Пріоритетність проектів визначатиметься за такими критеріями: відповідність регіональним стратегіям розвитку, рівень підготовки проектної документації, співфінансування (не менше 23%), податкова спроможність громади та термін реалізації (орієнтовно 18 місяців). Для енергетичних проектів додатково враховуватиметься географічне розташування та наявність альтернативного теплопостачання.

Загалом було подано 453 заявки від 235 громад із 22 областей на загальну суму 19,3 млрд грн, що свідчить про високий рівень конкуренції. Найбільше заявок стосуються модернізації та ремонтів комунальних мереж водопостачання, чи водовідведення у громадах (233 проекти) та медичних закладів (130 проектів). 20 проектів передбачають будівництво та ремонти муніципального житла, зокрема для ВПО. Тепер важливо, щоб відбувся прозорий відбір переможців на фінансування.

Важливим джерелом фінансування відбудови є кошти місцевих бюджетів, а саме власні надходження. При цьому, особливо у 2022 році окремі місцеві бюджети передавали трансферти в бюджети постраждалих громад, щоб профінансувати нагальну відбудову. Зазвичай місцеві бюджети за рахунок власних коштів фінансують нагальну відбудову та дофінансовують проекти, на які виділяють кошти з державного бюджету. Водночас прозорість та підзвітність такого фінансування залишається на низькому рівні.

Вставка: Фінансування відбудови в Київській області

У 2022 — 2023 роках в Київській області 31 територіальна громада витратила на фінансування нагальної відбудови 1,3 млрд грн. З державного бюджету Уряд на проекти відбудови спрямував майже 3,8 млрд грн (без урахування видатків на критичну інфраструктуру).



За рахунок коштів міжнародних партнерів в Київській області було профінансовано відновлення 28 об'єктів на загальну суму 506 млн грн. Найбільше видатків було здійснено з бюджетної програми United24 на загальну суму 364 млн грн (18 об'єктів) та Надзвичайної кредитної програми відновлення України (2 об'єкти) на загальну суму 103 млн грн.

Кошти на відновлення були направлені на відновлення в першу чергу житлової нерухомості на загальну суму 2,5 млрд грн, видатки направлені на транспортну інфраструктуру (1,8 млрд грн) та об'єкти освіти (0,6 млрд грн).

Джерело: [Центр досліджень фіскальної політики](#)

У 2024 році уряд нарешті розпочав програму будівництва укриттів в школах, які є нагально необхідними, щоб діти могли вийти на навчання офлайн. Так, відповідно до законодавства школи не можуть працювати офлайн, якщо вони не мають достатньої кількості місць для учнів в правильно облаштованому укритті. Саме тому, уряд оголосив про надання такого фінансування на основі зібраних проєктів зі створення укриттів, які територіальні громади мали подати на DREAM. Фінансування надається у вигляді субвенції відібраним громадам. Фактично, субвенція — це цільовий трансферт з Державного бюджету місцевим бюджетам на чітко визначену мету. Пізніше цей механізм виділення коштів було використано для фінансування модернізації харчоблоків в школах.

3.5 United 24

[United24](#) — це міжнародна платформа збору коштів на підтримку України, запущена 5 травня 2022 року. Вона об'єднує людей, компанії та уряди по всьому світу, які хочуть допомогти Україні під час війни. Амбасадорами ініціативи стали світові зірки, такі як Андрій Шевченко, Барбра Стрейзанд, Марк Гемілл.

Гроші, зібрані через United24, надходять безпосередньо на офіційні рахунки НБУ, а далі розподіляються між міністерствами, які їх використовують для пріоритетних потреб. Для цього було внесено зміни до Бюджетного кодексу та іншого законодавства, щоб вони обліковувались в бюджеті як кошти спеціального фонду за програмами відповідних розпорядників бюджетних коштів. Фінансування спрямовують на різні цілі на основі рішень спеціального створених комісій.

За час роботи United24 збрала понад 920 млн дол. США із більш ніж 110 країн світу. Кошти йдуть на три головні напрями: оборона та розмінування, медична допомога, відбудова країни та освіта і наука. Є як загальні напрями, так і спеціальні проєкти в усіх зі зазначених сфер. Наприклад, завдяки пожертвам вдалося купити дрони, забезпечити багатьох поранених українців сучасними медичними машинами, які рятують життя на передовій. Частина коштів була витрачена на відновлення мостів, житлових будинків, лікарень та шкіл, які були зруйновані обстрілами.

Водночас фінансування за рахунок коштів United24 [не завжди](#) витрачають за чітко ухваленими процедурами визначення пріоритетних проєктів. Не всі протоколи з розподілу коштів оприлюднюються. Також іноді складно прослідкувати, на що саме і на які саме об'єкти спрямовують кошти.

3.6 Приклад фінансування відбудови країною-партнером: Данія — Миколаївська область

Співпраця між Данією та Миколаєвом у сфері відбудови розпочалася у другій половині 2022 року за ініціативою Президента України Володимира Зеленського. [Данія](#) стала ключовим партнером у відновленні міста, що постраждало від повномасштабного



вторгнення росії. Вибір саме Миколаєва був зумовлений попередньою співпрацею Данії з суднобудівними компаніями Миколаєва, а також його стратегічним значенням як важливого фінансового та промислового центру півдня України. Загалом з початку вторгнення Данія надала підтримку Миколаївщині на суму понад [150 млн євро](#). Допомога включає як екстрені заходи, так і довгострокові проєкти відновлення.

Данська підтримка спрямована на чотири основні напрями: соціальну інфраструктуру (відбудову шкіл, лікарень, бомбосховищ), водопостачання та санітарію, енергетику та економічний розвиток. Наприклад, у Доманівській громаді побудовано соціальне житло для медиків, поліцейських та переселенців, а в Миколаєві проводиться модернізація водопровідних мереж та очисних споруд. Крім того, Данія фінансує навчальні

програми для мешканців міста, щоб забезпечити їхню зайнятість у критично важливих галузях, таких як відновлювана енергетика та будівництво. Також реалізуються проєкти з підтримки психічного здоров'я, розвитку громад та інтеграції молоді.

Успіх партнерства між Данією та Миколаєвом пояснюється стратегічним підходом, що поєднує швидке реагування на нагальні потреби та довгострокові рішення для сталого розвитку. Данія забезпечує не лише фінансування, а й експертну підтримку, контроль за прозорістю та ефективністю використання коштів.

В цілому, двостороння співпраця поширюється також на інші громади та міста, але не на області. Сьогодні ухвалено вже ряд партнерств. Така співпраця може бути корисною для збільшення спроможності слабких громад через обмін досвідом, ліпшого доступу до експертизи та підтримки.

3.7 Кошти донорів поза бюджетом

Ряд донорів мають окреме фінансування відбудови та відновлення, які не йдуть через державний або місцеві бюджети. Зокрема кошти надаються у формі обладнання або грантів благодійним організаціям та громадським організаціям. Це можуть бути дуже різні проєкти міжнародної технічної допомоги (далі — МТД), ключовою рисою яких є те, що їх не видно в бюджеті і інформацію про ці проєкти не подають на платформу DREAM. Проте, державні установи та організації, отримувачі такої допомоги, мають направляти до Уряду звіти про результати своєї діяльності. З лютого 2022 року Секретаріатом КМУ зареєстровано 612 проєктів МТД на загальну суму 5,2 млрд євро.

Для прикладу, [SaveEd](#) отримав гранти від ряду донорів на облаштування офлайн освітніх просторів в громадах, де відсутня будь-яка інша можливість дітям зустрічатись та спілкуватись в режимі офлайн: за два роки 88 освітніх центрів в п'яти областях. Організація залучила від міжнародних донорів 385 млн грн і за рахунок втілення проєктів забезпечила можливість для 60 тис. дітей навчатись.

[БФ Сміливі відновлювати](#) відновлюють 12 шкіл за рахунок коштів проєкту [U-LEAD](#). Вони також відновили понад 150 осель, але передусім на волонтерських засадах.

3.8 Реформа системи публічних інвестицій

[Реформа системи управління публічними інвестиціями \(УПІ\)](#) залишається одним із ключових пріоритетів для Уряду України, міжнародних фінансових інституцій та партнерів з відбудови. У грудні 2023 року було ухвалено Дорожню карту реформи, яка передбачає інтеграцію УПІ в середньострокове бюджетне планування, створення Єдиного проєктного портфеля та покращення механізмів оцінки та відбору проєктів. Ця реформа також стала частиною чотирьох структурних маяків МВФ та двох індикаторів Плану України для отримання фінансування від ЄС у межах Ukraine Facility. Одним із важливих кроків стало ухвалення у січні 2025 року змін до Бюджетного кодексу, які



закріплюють прозорі процедури відбору та фінансування проєктів, зменшуючи політичний вплив та лобізм.

У 2024 році уряд сформував Єдиний проєктний портфель із понад 750 заявок на загальну суму 2,5 трлн грн. Однак через обмежене фінансування на 2025 рік відібрано лише 90 пріоритетних проєктів. На їх впровадження передбачено 36 млрд грн у Держбюджеті, але близько 200 млрд грн уряд очікує отримати від міжнародних фінансових організацій, включаючи Світовий банк та Європейський інвестиційний банк. Всі відібрані проєкти розміщені на цифровій [платформі DREAM](#) (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management), що дозволить здійснювати моніторинг їх реалізації, як тільки на платформі додадуть відповідний функціонал. Однак залишається виклик — значна частина проєктів перебуває лише на стадії концепції, не маючи розробленої проєктно-кошторисної документації (ПКД) або техніко-економічного обґрунтування, що ускладнює їхню реалізацію. Також дуже відрізняється спроможність громад: не всі громади можуть підготувати якісну ПКД та забезпечити ефективне втілення проєктів. У відповідь на це уряд створює Project Preparation Facility, що передбачає створення груп консультантів для підтримки розробки якісних техніко-економічних обґрунтувань та ПКД. Також окремі проєкти відбудови та відновлення вже втілює Агентство відновлення та його регіональні служби, якщо громада не має спроможності це зробити самостійно.

Водночас потрібно оновити законодавство у сфері будівництва, зокрема щодо будівельних стандартів, підходів до визначення зарплат у кошторисах та пріоритизації об'єктів відбудови.

Також важливим є подальший розвиток цифрової ІТ-системи, що дозволить автоматизувати управління публічними інвестиціями, забезпечити прозорість фінансування та підвищити контроль з боку громадськості та аудиторів.

Висновки

Основними джерелами фінансування відновлення України залишаються Державний бюджет та міжнародна фінансова допомога. У 2022-2024 роках фінансування здійснювалося через Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, міжнародні фінансові організації (Світовий банк, ЄІБ), резервний фонд, інші донорські програми та ініціативи, такі як United24. У 2025 році основний акцент зміщено на фінансування за рахунок міжнародних фінансових організацій, що вимагає ефективного використання доступних коштів. Водночас потенційне джерело фінансування — конфіскація російських активів — залишається малоефективним.

Однак виклики, такі як неефективне використання коштів, слабка спроможність громад до підготовки проєктної документації та обмеженість ресурсів, стримують швидкість відновлення. Саме тому необхідно впроваджувати реформу управління публічними інвестиціями, яка забезпечить стратегічне планування, покращить прозорість та якість реалізації проєктів. Вона спрямована на підвищення ефективності та прозорості державних капіталовкладень, але її реалізація потребує суттєвого посилення спроможності місцевих органів влади. Створення Project Preparation Facility, перегляд законодавчих норм у сфері будівництва та оновлення бюджетного кодексу мають покращити процес планування та реалізації інвестиційних проєктів. Міжнародні партнери, такі як Світовий банк, ЄІБ та ЄС, готові підтримувати цю реформу, але її успіх залежить від якості підготовки проєктів та здатності державних і місцевих структур ефективно використовувати фінансові ресурси.

В цілому, фінансування на відновлення йде або через Агентство відновлення та Служби відновлення, або через надання субвенцій місцевим бюджетам. Окремий підхід використовується для програми «Відновлення з надання компенсацій за пошкоджене чи



зруйноване житло.

Пропозиції

- 1) Посилити роботу з конфіскації російських активів, усунути бюрократичні перешкоди та підвищити ефективність роботи Мін'юсту та АРМА;
- 2) Забезпечити прозорість фінансування відновлення шляхом вдосконалення платформи DREAM для моніторингу реалізації проєктів та верифікації даних і інформації розміщених на платформі;
- 3) Розширити підтримку місцевих громад через радників, яких буде залучати Project Preparation Facility для розробки якісної проєктної документації та проєктного управління;
- 4) Запровадити механізм пріоритезації відбудови з урахуванням регіональних стратегій, рівня руйнувань та економічного потенціалу громад;
- 5) Оновити будівельне законодавство та стандарти для спрощення реалізації проєктів та підвищення ефективності будівництва;
- 6) Продовжити втілення реформи системи управління публічними інвестиціями;
- 7) Сприяти роботі двосторонніх партнерств між українськими містами та містами інших держав.

РОЗДІЛ 4. КООРДИНАЦІЯ ВЛАДИ З ПАРТНЕРАМИ/ДОНОРАМИ

Олександра Бетлій, провідна наукова співробітниця [Інституту економічних досліджень та політичних консультацій](#)

Під час повномасштабної війни Україна стикнулася з потребою отримати величезну допомогу в різних сферах: міжнародна технічна допомога (далі — МТД), військова та фінансова допомога. Першим виник координаційний механізм для надання Україні військової допомоги — Рамштайн. Це надважливо для відбудови України, бо сьогодні будь-яке обговорення відбудови та відновлення починається з твердження, що треба уникнути якомога більшим руйнуванням, а тому мінімізувати потребу у відновленні. А це надання з боку наших партнерів ППО та різного типу озброєнь.

Другим механізмом координації, який став надважливим для забезпечення стійкості української економіки стало створення [Мультидонорської координаційної платформи \(Української Платформи Донорів\)](#). Група семи після численних дискусій створила цю Платформу у грудні 2022 року. Її мандат включає:

- Координацію фінансової підтримки України з різних джерел;
- Допомогу у визначенні та пріоритезації стратегічних потреб відновлення;
- Забезпечення прозорості та послідовного спрямування ресурсів відповідно до програми реформ України;
- Доповнення наявних координаційних механізмів, таких як G7 Finance Track, Координаційна група G7+ з питань енергетичної підтримки та робочі групи міжнародних фінансових організацій (МФО).

Учасники цієї платформи створили Брюссельський офіс на рівні експертів, які працюють над питаннями підтримки Україні. Кілька разів на рік відбуваються зустрічі на високому рівні. Відповідно відбувається об'єднання зусиль з напрацювання підходів для більшого фінансування України. Ці кошти передусім йдуть на фінансування не оборонних видатків, оскільки внутрішніх надходжень України (податкових та неподаткових) достатньо лише, щоб профінансувати видатки на оборону та безпеку. Одним з механізмів, про який домовилась Група семи став механізм позики ERA (Extraordinary Revenue Acceleration), яка буде погашатись за рахунок прибутків зі заморожених російських активів у сумі 50 млрд дол. США (ЄС та США по 20 млрд дол. США, решта внеску розподілена між Канадою, Японією та Великобританією). Водночас ці всі кошти це передусім саме фінансування стійкості, а не відновлення, на яке треба інше та більше фінансування.

Координація міжнародних донорів та партнерів є ключовим аспектом відбудови України, адже від неї залежить ефективність розподілу ресурсів та узгодженість дій з національними пріоритетами. Однією з ініціатив громадськості, зокрема коаліції неурядових організацій RISE Ukraine, стало створення платформи [DREAM](#) — електронної екосистеми управління відбудовою. Початково ідея була «всі бачать все у відбудові», але поки що Платформа не стала обов'язковою для всіх, адже має експериментальний статус. При цьому, далеко не всі донори готові подавати туди інформацію про фінансування проектів відбудови. Разом з тим, це має змінитись в межах реформи системи управління публічними інвестиціями, яка передбачає, що DREAM стане ІТ системою для цього.

Ще було кілька спроб координації допомоги під час повномасштабної війни. Так, ООН



спільно з урядом України створив [Фонд відновлення громад \(UCRF\)](#), але він з травня 2024 року не отримував нових надходжень. Також існує [Цільовий фонд підтримки, відновлення, відбудови та реформування України \(URTF\)](#), що став платформою для мобілізації грантової допомоги, станом на вересень 2024 року акумулював 1,86 млрд дол. США, з яких вже виділено 1,2 млрд дол. США.

Важливим координаційним інструментом підтримки відновлення в сфері енергетики стало створення [Фонду підтримки енергетики України \(Energy Support Fund\)](#), який був створений Міністерством енергетики України у співпраці з Європейською комісією для ліквідації наслідків російських атак на критичну енергетичну інфраструктуру. Фонд відіграє ключову роль у фінансуванні термінових потреб українських енергетичних компаній, забезпечуючи їх необхідним обладнанням, паливом та послугами для відновлення енергопостачання. Управління фондом здійснює Секретаріат Енергетичного співтовариства, який виступає посередником між донорами та українською владою. Станом на 10 січня 2025 року з загальної суми обіцяних коштів у розмірі близько 1,1 млрд євро у Фонд підтримки енергетики України було [перераховано](#) 995 млн євро.

Також на початку лютого 2025 року відбулася перша зустріч у форматі **Recovery Operational Group** у межах Української платформи донорів, яка була ініційована Мінрозвитку. На зустрічі з міжнародними партнерами обговорювалися критично важливі питання: захист енергосистеми та теплозабезпечення регіонів, модернізація та оптимізація водної інфраструктури, а також відновлення водопостачання та водовідведення у південних областях України. Ідея створення цієї групи полягає в синхронізації спільних зусиль та ефективному реагуванні на потреби країни.

Відсутність ефективної координації донорів традиційно була проблемою в Україні в сфері надання МТД. Донори розробляють власні підходи, методології, але їх не координують. Тому, наприклад на місцевому рівні органи влади губились в різних підходах, які існували щодо одного ж питання. Також мало було інформації, що саме роблять різні проєкти МТД, а спроби об'єднати зусилля між командами проєктів різних донорів були поодинокі. У 2020 році була спроба створити механізм координації міжнародної технічної допомоги через спеціальний урядовий директорат, однак цей процес не отримав подальшого розвитку.

Водночас коли говорити про МТД, то проблеми залишаються актуальними:

- Недостатня координація між донорами, що призводить до дублювання проєктів та нерівномірного розподілу ресурсів між регіонами;
- Відсутність централізованого механізму моніторингу проєктів;
- Фрагментованість донорських ініціатив — багато донорів працюють окремо, що ускладнює спільне стратегічне планування;
- Брак кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування, що обмежує ефективне залучення та використання донорських коштів;
- Відсутність чітких механізмів залучення громадськості до контролю над відновленням, хоча ініціативи, такі як коаліція RISE Ukraine, намагаються покращити ситуацію.

Саме тому зупинка програм фінансування з боку USAID у 2025 році стала великим викликом для України. До цього бракувало розуміння залежності від цього фінансування для багатьох процесів та впровадження змін в державі, оскільки від зупинки фінансування постраждали не лише громадські організації, а насамперед уряд. В результаті першим викликом для інших донорів стало зрозуміти, де і що зникло, і що передусім треба підхопити для забезпечення стійкості України.



Висновки

Координація міжнародної підтримки залишається викликом для України. Попри значні фінансові зобов'язання партнерів, існує розрив між потребами країни та можливістю ефективного використання ресурсів. Відсутність єдиної системи моніторингу та координації призводить до неефективності розподілу коштів та дублювання зусиль.

Ефективне управління міжнародною допомогою є критичним фактором у швидкій та прозорій відбудові України. Використання найкращих міжнародних практик, розширення цифрових платформ та покращення інституційної спроможності дозволить забезпечити стале та ефективне відновлення країни.

Пропозиції

- 1) Зробити платформу DREAM обов'язковою для всіх проєктів відновлення через законодавче закріплення її використання;
- 2) Розширити навчальні програми для місцевих органів влади щодо управління міжнародною допомогою та залучення грантів;
- 3) Запустити централізований портал координації міжнародної технічної допомоги для покращення обміну інформацією між донорами, урядом та громадськими організаціями, де серед іншого будуть дані:
 - щодо кількісної оцінки допомоги як фінансових, так і матеріальних пожертвувань, включаючи військову техніку та гуманітарні товари;
 - щодо розподілу пожертв та KPI виконання проєктів допомоги;
 - актуальне оновлення оцінки потреб.

РОЗДІЛ 5. СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД

Альона Гринько, Policy Analyst OpenUp Ukraine

Анна Ємельянова, експертка [Центру розвитку інновацій](#)

Катерина Іванченко, директорка [Центру розвитку інновацій](#)

Анна Корнилюк, старша аналітикиня [Інституту аналітики та адвокації](#)

Відбудова в першу чергу здійснюється на місцевому рівні. За даними Проектного офісу DREAM [98% громад](#) вважають, що відновлення та відбудова мають відбуватися навіть під час війни. Тож деякі громади вже, зокрема за рахунок субвенцій, реалізують окремі проєкти відбудови. Територіальні громади відповідають за розробку планувальних документів, підготовку ПҚД, подачу на конкурси щодо виділення коштів з державного бюджету тощо. Тому особливої актуальності набуло питання спроможності громад виконувати під час війни таку багатогранну роль.

5.1 Поняття спроможності громад

Спроможність громад України в часи війни можна умовно визначити як здатність органів місцевого самоврядування реагувати на виклики, які перед ними постають, адаптуватися до наявних умов та при цьому забезпечувати реалізацію власних повноважень. Крім того, спроможність до ефективного функціонування може визначатися через здатність залучати технічну та фінансову допомогу, реалізовувати проєкти відновлення, впроваджувати проєкти розвитку та залучати громадськість до прийняття рішень.

Загалом, спроможність громад відрізнятиметься за своїм рівнем відповідно до різних передумов, зокрема віддаленість від фронту, кількість ВПО, тип громади (міська чи селищна), досвід перебування під окупацією, ведення бойових дій на території громади, пошкодження інфраструктури, інтенсивність обстрілів. Чим ближче громада розташована до фронту і чим сильнішим є навантаження на громаду у зв'язку із викликами війни (наявність ВПО, відсутність кадрів, пошкодження об'єктів інфраструктури, масованість обстрілів), тим меншою є спроможність до ефективного функціонування та забезпечення потреб жителів. Ці висновки також підтверджуються результатами дослідження SeeD [Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість](#), в якому йдеться, що в південно-східному регіоні України наразі набагато складніше забезпечувати базові потреби жителів.

Крім того, громади також мають долати і наслідки екологічних проблем, спричинених військовими діями. Ці проблеми можуть стосуватися наявності та якості води, замінування територій, ліквідації наслідків руйнувань (будинків та споруд), пошкодження нафтосховищ та сховищ пального, пошкодження природно-заповідного фонду, культурної спадщини та ін.

Спроможність виконувати місцеві бюджети, залучати фінансування для реалізації проєктів відновлення та розвитку, гуманітарну допомогу, відновлювати інфраструктуру є важливими аспектами успішного функціонування громади, реагування на виклики та задоволення базових потреб жителів.

Водночас за даними опитування Інституту аналітики та адвокації (рис. 1), три чверті опитаних громад оцінюють як недостатню власну інституційну спроможність. П'ята частина респондентів зазначили, що вони не потребують покращення спроможності. Лише два респонденти зазначили, що вони мають професійно підготовлених фахівців, однак процеси всередині органів місцевого самоврядування не налагоджені.

Самооцінка рівня інституційної спроможності громад

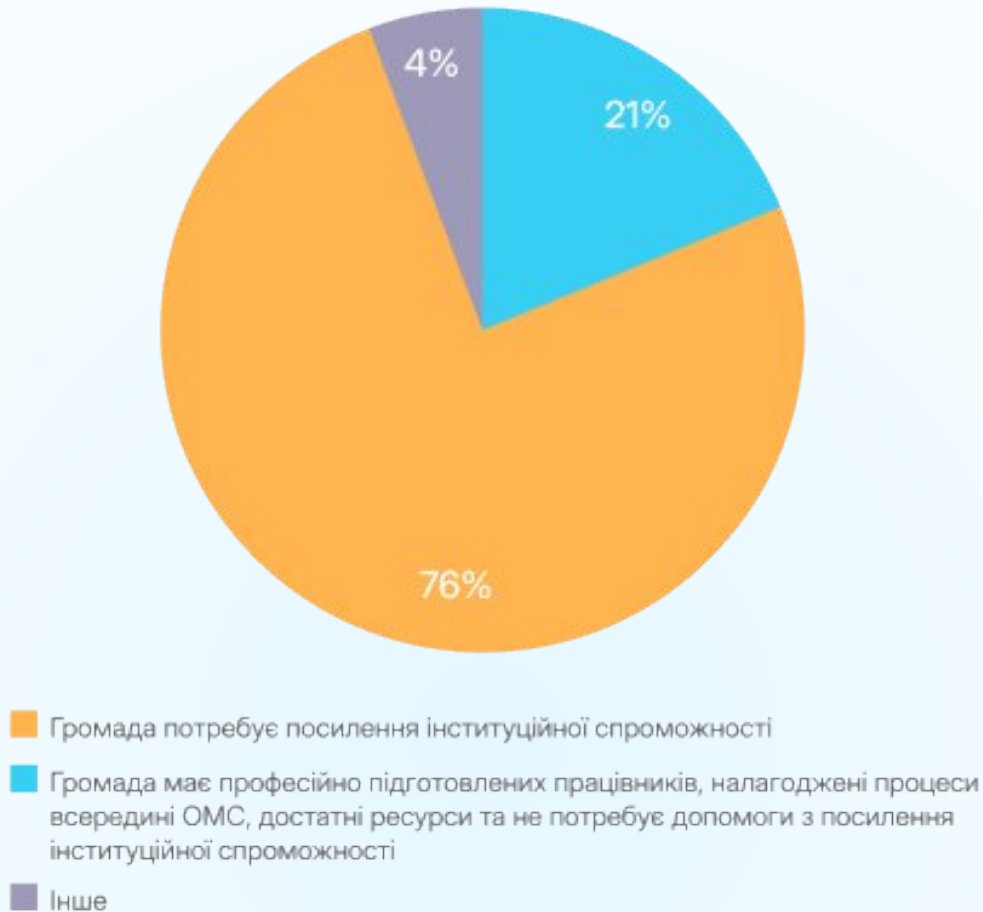


Рис. 1 Оцінка рівня інституційної спроможності громад
Джерело: ІАА на основі опитування 130 ОТГ

Враховуючи непевність ситуації та необхідність адаптуватися до викликів війни, фінансові втрати громад можуть бути незапланованими та достатньо суттєвими, оскільки ні руйнування, ні обсяг потреб у негайному відновленні неможливо передбачити. Проте, враховуючи певний досвід та необхідність адаптуватися все ж громади змогли продемонструвати певну фінансову стійкість щодо виконання місцевих бюджетів навіть у 2023 році, у порівнянні з 2021 роком (до повномасштабного вторгнення), про що йдеться у [Порівняльному аналізі фінансової спроможності територіальних громад](#). Водночас станом на 2023 р. 30% громад мали низьку чи критичну фінансову спроможність.

Крім того, у жовтні 2023 року відбулися зміни в умовах наповнення бюджетів територіальних громад: ПДФО, який сплачується з військового забезпечення почав повністю надходити в державний бюджет. В цілому, громади з невеликою кількістю населення, в яких не диверсифіковані джерела надходження, є найбільш вразливими до фінансових викликів.

Крім питань безпеки на прифронтових територіях, варто зазначити також низку інших перешкод на шляху до зміцнення спроможності громад.

5.2 Кадрова спроможність громад

Низька кадрова спроможність громад, зумовлена мобілізаційними та евакуаційними процесами, а також загальним дефіцитом кадрів зі навичками, необхідними для ефективного впровадження відбудови та відновлення. Ця проблема є дещо більшою у сільській місцевості та дещо меншою у міській, проте кадровий голод є відчутним по всій території України. Дані звіту [«Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни»](#) свідчать, що часто сільські громади стикаються з нестачею штатних працівників через обмежений бюджет, який унеможлиблює розширення штату. Низькі зарплати не дозволяють залучати висококваліфікованих фахівців, що призводить до поєднання посад і браку ключових спеціалістів, наприклад, архітекторів. Відсутність кваліфікованих працівників суттєво впливає на ефективність здійснення місцевого самоврядування, можливість формувати партнерства, реалізовувати проєкти, ефективно планувати діяльність та забезпечувати потреби мешканців. Тому нагально важливою стає підтримка роботи органів місцевого самоврядування з боку громадянського сектору та проєктів міжнародної технічної допомоги. Разом з тим, непоодинокі випадки, коли проєкти МТД або громадські організації залучають до себе найбільш фахових та спроможних фахівців громад, тим самим послаблюючи їх спроможність. Тому питання гідної оплати праці на посадах в місцевих органах влади є важливим, як і можливості для кадрового зростання та здатність справді втілювати зміни.

5.3 Спроможність громад залучати донорське фінансування

Пошук фінансування є однією з критичних проблем територіальних громад в умовах війни, зважаючи на відчутне зростання потреб у фінансових ресурсах для соціальних витрат, підтримки ВПО та реалізації інфраструктурних проєктів. Як зазначалося вище, власні фінансові ресурси для частини громад є обмеженими, а відтак постає необхідність у пошуку додаткового, насамперед донорського фінансування. Проте громади потребують посилення власної спроможності у напрямку залучення коштів донорського фінансування, про це висловилися 89% респондентів (рис. 2).

Самооцінка рівня спроможності громад залучати кошти донорського фінансування



Рис. 2 Оцінка рівня спроможності громад залучати кошти донорського фінансування
Джерело: складено авторами на основі опитування 130 ОТГ.

Дані свідчать, що однією з основних перешкод залишається брак необхідних навичок. Так, 73% учасників [дослідження](#) міжнародної аудиторської та консалтингової компанії BDO визнають, що їм не вистачає фахівців для роботи з грантовими програмами, 95% опитаних висловили потребу в додатковому навчанні щодо роботи з грантовими програмами. Дослідження потреб у використанні штучного інтелекту в роботі органів місцевого самоврядування, яке провів Центр розвитку інновацій, демонструє, що найчастіше органи місцевого самоврядування мають потребу у підсиленні навичок з написання грантових заявок — 65%, аналізі земельних ділянок — 60%, аналізі звернень громадян та оптимізації роботи з ними - 52% та моделюванні під час стратегічного планування — 52%.

UNDP в Україні за фінансової підтримки Європейського Союзу та Уряду Швеції створив [Офіси відновлення та розвитку](#) (далі — Офіси): станом на кінець 2023 року створено 10 таких офісів, чотири з яких працюють на регіональному рівні, а ще шість засновано на рівні громад. Офіс — це комунікаційна платформа, яка об'єднує місцеву владу, міжнародні організації, засоби масової інформації, організації громадянського суспільства та бізнес. Він також допомагає місцевій владі у визначенні пріоритетності проєктів відновлення та відбудови для донорів, фондів та програм, що створює підґрунтя для сталого повоєнного розвитку через інтегрований механізм відновлення. [Аналіз](#)

діяльності цих установ показав, що не всі вони використовуються за призначенням. Хоча безперечно є і позитивні кейси, коли, Офіси безпосередньо залучають фінансування, проводять навчання, організують зустрічі тощо.

Для ефективного управління та якісного забезпечення здійснення функцій органами місцевого самоврядування також важлива наявність необхідних адміністративних та статистичних даних. Наразі більшість громад України неспроможні приймати ефективні рішення, оскільки доступ до адміністративних даних обмежений, а місцева статистика практично відсутня. Саме якісні дані дозволяють визначати пріоритети розвитку галузей, планувати й прогнозувати подальший розвиток, оптимізувати використання ресурсів, забезпечувати прозорість управлінських процесів та здійснювати моніторинг реалізації політик. Відсутність уніфікованої методології та прозорої системи збору й обробки інформації значно ускладнює управління.

Одним із важливих кроків до підвищення спроможності громад є використання місцевих даних для моніторингу та вдосконалення управлінських процесів. На цей час відсутній централізований механізм оприлюднення масштабів пошкоджень інфраструктури, прогресу у відновлювальних роботах, використання коштів на відбудову об'єктів критичної інфраструктури, що ставить під сумнів елемент прозорості та підзвітності у процесі відбудови України. Вирішенню цієї проблеми має сприяти повний запуск нової ефективної системи управління публічними фінансами.

В Україні питання відкритих даних на місцевому рівні потребує систематичного підходу, особливо у контексті відбудови інфраструктури. Існують прогалини у нормативному регулюванні та практичному впровадженні таких систем: [постанова КМУ про відкриті дані \(№835\)](#) залишається єдиним нормативним документом, що регулює відкриті дані на місцевому рівні. Документ визначає 57 обов'язкових наборів даних для публікації, однак жоден з них не стосується безпосередньо процесів відбудови та специфічних даних, що стосуються фіксації або відновлення пошкоджених об'єктів та інфраструктури. Не завжди місцеві органи влади оприлюднюють і ці 57 наборів даних.

На жаль, "[План дій із реалізації політики відкритих даних](#)" та [Стратегія розвитку сфери відкритих даних](#) мають рекомендаційний характер і не містять конкретних механізмів для їх впровадження на місцевому рівні, ускладнюючи ефективну реалізацію відкриття даних у контексті відбудови. За даними [дослідження](#) TAPAS project, 85% громад не мають структурованих наборів даних про пошкодження інфраструктури, що створює суттєві перешкоди для ефективного планування та координації відбудови. Необхідно затвердити пріоритетні набори даних для відбудови, які будуть оприлюднюватись в тому числі на [Порталі відкритих даних](#).

За результатами [досліджень Центру розвитку інновацій](#) майже 50% громад потребують додаткових даних для управління, а 20% заявляють про їх повну відсутність. Така ситуація є однаковою як для міських, селищних, так і сільських громад, що свідчить про те, що проблема має системний характер. Хоча 77% громад збирають дані самостійно, лише 6,5% забезпечують це на рівні населених пунктів, що свідчить про низький рівень кадрової та технічної спроможності. Для подолання цих проблем уже розроблено [концепцію місцевої статистики](#), систему індикаторів та відповідний законопроект. Ці документи враховують кращі міжнародні практики, зокрема стандарти Євростату та досвід країн ЄС, а також орієнтовані на гармонізацію української статистичної системи зі стандартами ЄС. Крім того, слабким місцем громад залишається [кібербезпека](#), оскільки тестування ІТ-систем на вразливість проводиться рідко, а резервне копіювання даних залишається проблемним для більшості громад.

Важливо, що Мінцифра підтримує стартапи, направлені на допомогу громадам зі створення сталих систем збору та управління місцевими даними або використання сервісів на кшталт [TrueData](#) та [VKURSI](#) з можливою інтеграцією до національних баз,



платформи DREAM, міжнародних баз донорів. Водночас їх фінансування поки що обмежене. Також не завжди місцеві органи влади знають про таку можливість та сприяють створенню стартапів, які би з ними працювали.

Висновки

Спроможність громад є важливою складовою відновлення України загалом. Розробка політик стійкості в громадах є важливим превентивним механізмом для організації роботи в надзвичайних ситуаціях, зокрема тих, які пов'язані з питаннями безпеки, можливих екологічних, фінансових наслідків, стратегії їх ліквідації.

Пропозиції

1) Кадровий потенціал є важливою передумовою стійкості громади та її готовності до викликів повномасштабного вторгнення. Навчання щодо пошуку фінансування, участі у грантових програмах, формування партнерств, фінансування частини заробітної плати працівників, може стати ефективним для підтримки спроможності громад. Це, своєю чергою знизить залежність громад від податкових надходжень.

2) В умовах обмежених людських ресурсів, важливим чинником може стати впровадження новітніх технологій, зокрема і з використанням штучного інтелекту, що допоможе оптимізувати роботи, скоротити час для опрацювання тих чи інших документів, їх аналіз та сприятиме прийняттю рішень на основі аналізу даних.

3) Формування ефективних партнерств з міжнародними донорами, організаціями, бізнесом саме на локальному рівні може стати більш ефективним для підвищення спроможності громад. Зокрема це стосується як відновлення інфраструктури в громадах, так і загалом відновлення громад з метою забезпечення потреб її жителів.

4) Підтримка підприємництва у будь-якому вигляді (за рахунок забезпечення стартового капіталу, безвідсоткових кредитів, зниження регуляторного впливу, інвестицій тощо) є важливою передумовою регіонального розвитку та розвитку громад, що сприятиме наповненню місцевих бюджетів та формуванню стійкості і спроможності громад.

5) Розвивати механізми обміну досвідом між громадами всередині країни. Важливо посилювати обмін досвідом між громадами всередині країни, зокрема через ініціативу [Пліч-о-пліч](#), яка покликана об'єднати тиллові та центральні громади з громадами-форпостами (тими, які знаходяться вздовж кордону з РФ або на лінії зіткнення) для їх підтримки та відновлення. У межах цього проєкту слід приділяти особливу увагу перейманню найкращих практик відбудови, взаємодії з донорами та управління в умовах обмежених ресурсів.

6) Запровадити єдину систему місцевої статистики в усіх територіальних громадах, яка забезпечить уніфіковану методологію збору та аналізу даних, доступ громад до адміністративної інформації, інтеграцію сучасних технологій (ГІС, BigData) та гармонізацію зі стандартами ЄС для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень і забезпечення сталого розвитку громад.

РОЗДІЛ 6. ПРОЗОРИСТЬ, ПІДЗВІТНІСТЬ ТА КОНТРОЛЬ

Альона Гринько, Policy Analyst [OpenUp Ukraine](#)

Оксана Зуєва, старша експертка у сфері відкритих даних, аналітичний центр [DiXi Group](#)

Вячеслав Курило, старший аналітик [Інституту аналітики та адвокації](#)

Андрій Урста, генеральний менеджер у сфері розвитку ринків, аналітичний центр [DiXi Group](#)

Наталія Черногуб, голова [Асоціації відкритих даних](#)

6.1 Відкритість даних під час повномасштабної війни

Прозорість і підзвітність відбудови України після повномасштабного вторгнення росії значною мірою залежить від доступу до відкритих даних. Впровадження воєнного стану призвело до суттєвого обмеження публічної інформації, що стало значною загрозою для збереження інструментів прозорості та боротьби з корупцією. Зокрема, повний доступ до [Порталу відкритих даних](#) було закрито 24 лютого 2022 року, а оновлення [постанови КМУ про відкриті дані \(№835\)](#), яка регулює оприлюднення наборів даних, наразі залишається незавершеним.

Обмеження доступу до даних здійснювалося хаотично, без належного правового регулювання або громадського обговорення, що суперечить вимогам чинного законодавства. Замість проведення трискладового тесту³, який дозволяє оцінити доцільність обмежень, інформація закривалася без обґрунтувань та належних рішень розпорядників даних. У результаті було заблоковано доступ до важливих реєстрів, таких як Єдиний державний реєстр юридичних осіб, дані про податковий борг підприємств, публічна кадастрова карта тощо.

Наслідки цих обмежень включають ускладнення діяльності органів влади, бізнесу та громадянського суспільства, зниження довіри міжнародних партнерів та ризик зловживань у процесі відновлення. Водночас повне закриття даних, наприклад, про землі природоохоронного фонду чи арештовані активи, обмежує громадський контроль та створює передумови для зловживань.

Громадськість неодноразово наголошувала на необхідності відкриття ключових наборів даних для забезпечення ефективного громадського моніторингу процесів відбудови, контролю за використанням бюджетних коштів та підтримки бізнес-процесів. Протягом останніх років було подано понад 100 заяв і звернень, що свідчить про високий суспільний запит на прозорість. Зокрема, Коаліція RISE Ukraine зверталася до Уповноваженого з прав людини з вимогою відкрити пріоритетні для прозорості і підзвітної відбудови набори відкритих даних. Повний текст одного з таких звернень доступний за посиланням: [звернення Коаліції RISE Ukraine](#).

6.2 Доступ до енергетичних даних

За час повномасштабної війни вдалося частково відновити доступ до найбільш затребуваних енергетичних наборів даних. Водночас формат публікації і якість даних зазнали змін: вони стали більш агрегованими, оновлюються із затримками, а деякі

³ Трискладовий тест — це алгоритм визначення того, чи необхідно обмежувати доступ до певної публічної інформації (ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).



показники були вилучені. Якщо у березні 2022 року після масштабного закриття інформації, за [оцінками](#) аналітиків DiXi Group, лише близько 40% енергетичних даних залишалися у відкритому доступі, то станом на 2024 рік цей показник зріс до 54%. При цьому публікацію окремих наборів даних неможливо відновити, оскільки їх збір наразі ускладнений або неможливий, як-от окремі дані Держстату.

Попри значні обмеження, з часом частину даних розпорядники повернули у відкритий доступ, зокрема:

- [Ліцензійний реєстр НКРЕКП](#);
- [результати торгівлі на балансуєчому ринку електроенергії](#);
- узагальнену інформацію про [виробництво електроенергії](#), споживання [електроенергії](#) та [природного газу](#) тощо.

Водночас відсутність єдиної послідовної політики щодо доступу до енергетичних даних в умовах війни залишається викликом. Органи влади ухвалюють рішення щодо відкриття чи закриття інформації переважно ситуативно, реагуючи на поточні загрози. Від учасників ринку та експертної спільноти є очікування запровадження передбачуваного довгострокового підходу, що базується на чітких критеріях та обґрунтованих обмеженнях лише для дійсно чутливих даних, що можуть бути використані ворогом для атак на енергетичну інфраструктуру. Останнім показовим прикладом є закриття ринкових даних про результати торгівлі на оптовому ринку електроенергії, що створює ризики для прозорості та євроінтеграції.

З 31 грудня 2024 року на виконання Наказу Міністра енергетики без застосування передбаченого законодавством "трискладового тесту" було припинено публікацію низки важливих наборів даних на сайтах [Оператора ринку](#) та [Української енергетичної біржі](#), хоча після публічної уваги, у тому числі [DiXi Group](#), цей перелік зменшили. Також часто у заявах посадовців або у публічних матеріалах розкриваються дані, які формально вважаються закритими. Наприклад, узагальнені дані щодо встановленої потужності генерації з ВДЕ після 2022 не оновлюються, проте були розкриті у [Національному плані дій з відновлюваної енергетики](#).

Непослідовність сьогоdnішнього підходу до розкриття інформації про енергетичний сектор також ілюструє [Індекс прозорості енергетики](#). Це аналітичний інструмент для комплексної оцінки якості розкриття даних про енергетику відповідно до кращих світових практик, який застосовується аналітичним центром DiXi Group понад 6 років. Оцінка за [2022 рік](#) очікувано показала значне падіння прозорості з 63 балів (зі 100) до 39, що за шкалою Індексу позначає неприйнятну прозорість. У [2023 році](#) прозорість дещо зросла (до 41 балу), чому посприяло розкриття деяких даних НКРЕКП, зокрема, кварталних звітів за результатами моніторингу ринку природного газу. Разом з тим, Індекс дозволив прослідкувати випадки, коли відповідальні органи застосовували різні підходи до оприлюднення даних. До прикладу, в 2023 році Міністерство енергетики вирішило не розкривати нову Енергетичну стратегію України до 2050 року, яка навряд чи містила деталізовану інформацію про функціонування окремих об'єктів критичної інфраструктури. Проте в тому ж році були опубліковані [звітні дані](#) за Національним планом скорочення викидів від великих спалювальних установок, які, серед іншого, включають інформацію про споживання палива об'єктами теплової генерації в розрізі окремих блоків. Такі випадки наглядно ілюструють відсутність послідовної політики щодо розкриття інформації не лише в Україні загалом, але й в межах окремих відповідальних органів.

У 2022 році була розроблена Державна екосистема управління проектами у сфері відбудови [DREAM](#), яка створила єдиний цифровий шлях та «єдине вікно» для всіх

проектів відбудови та модернізації, ініційованих громадами України. Водночас [DREAM](#) хоча і наповнюється поступово водночас все ще залишається лише експериментальним проектом, відповідно до [постанови](#) Уряду від 15 листопада 2022 року. Обов'язок застосовувати DREAM досі не визначений на рівні закону.

6.3 Державна аудиторська служба України та Рахункова палата як органи фінансового контролю

Ефективність використання коштів міжнародних партнерів залежить не лише від прозорості даних, але й від підзвітності. Так, на Державну аудиторську службу України (далі — ДАСУ) покладено завдання здійснювати державний фінансовий контроль, спрямований на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів. Водночас сьогодні є потрібною реформа фінансового контролю, який здійснює ДАСУ. [Комплексні кроки](#) зі збільшення спроможності ДАСУ та підходів до проведених нею моніторинрів та контролю є нагально необхідними.

Рахункова палата України є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту). Серед іншого вона може проводити аудити використання коштів, отриманих до державного та/або місцевих бюджетів від іноземних держав, ЄС, іноземних фінансових установ, міжнародних організацій, донорських установ у вигляді кредитів (позик), грантів, допомоги. Тож вона відіграє важливу роль у відновлення країни. 30 жовтня Верховна Рада прийняла в цілому [законопроект](#) про реформу Рахункової палати (РПУ), що передбачає збільшення спроможності та незалежності РПУ і розширення її повноважень зокрема з аудиту місцевих бюджетів. Для впровадження реформи у 2025 році ВРУ повинна призначити нових членів РПУ, яких будуть вибирати на основі прозорого конкурсу за участі міжнародних експертів.

Висновки

Аналіз ситуації засвідчує, що необґрунтоване закриття публічної інформації значно гальмує демократичні процеси в Україні, підриває довіру до органів влади та унеможлиблює ухвалення рішень на основі аналізу даних та ускладнює ефективний контроль за витратами бюджетних коштів. Наявність відкритих даних є критичною умовою для відбудови країни, залучення міжнародної допомоги та відновлення економіки.

Закриття доступу до реєстрів, як-от ЄДР чи дані про податковий борг, негативно впливає на здатність розпізнавати недобросовісних підрядників, уникати подвійного фінансування об'єктів та виявляти можливі шахрайські схеми. Крім того, відсутність відкритих даних про арештовані активи ускладнює ефективне використання цих ресурсів для фінансування державного бюджету.

Відсутність багатьох наборів даних на місцях не дозволяють органам місцевого самоврядування вчасно та фахово ухвалювати рішення щодо відбудови. З цією ж проблемою стикаються центральні органи влади. Донори та громадські організації бракують даних для розуміння, де яка допомога є важливою і які є пріоритети місцевої влади.

В контексті контролю за прозорістю використання коштів міжнародних партнерів важливим є реформування ДАСУ та РПУ.

Пропозиції

1) Відновити доступ до ключових реєстрів.

Нижче наведено аналіз необхідності відкриття ключових наборів даних у контексті відбудови.

<p>Єдиний державний реєстр юридичних осіб (ЄДР)</p>	<p>ЄДР містить інформацію про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, включаючи їх ідентифікаційні коди, місцезнаходження та види діяльності. Відкриття цього реєстру у форматі відкритих даних сприятиме:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Перевірці контрагентів для уникнення співпраці з недобросовісними підрядниками. - Виявленню зв'язків із державою-агресором. - Підвищенню прозорості та довіри у бізнес-середовищі.
<p>Дані про податковий борг підприємств</p>	<p>Інформація про податкову заборгованість є ключовою для оцінки фінансової стабільності компаній, що беруть участь у процесах відновлення. Це забезпечить:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Попередження залучення компаній із значними боргами, які можуть стати причиною затримок або зупинки проєктів. - Поліпшення довіри до державних ініціатив серед іноземних інвесторів.
<p>Публічна кадастрова карта</p>	<p>Публічна кадастрова карта містить інформацію про земельні ділянки та їхні кордони. Її відкриття сприятиме:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Плануванню відновлювальних проєктів з урахуванням правового статусу земель. - Уникненню корупційних ризиків під час розпорядження землею. - Забезпеченню ефективного управління природними ресурсами.
<p>Реєстр пошкодженого та знищеного майна</p>	<p>Реєстр пошкодженого та знищеного майна є критично важливим для організації процесів компенсації та відновлення інфраструктури. Його відкритість забезпечить:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Прозорість у процесах компенсації постраждалим. - Моніторинг відновлювальних проєктів. - Залучення міжнародної фінансової підтримки.
<p>Дані про надра</p>	<p>Інформація про ділянки надр, які планується виставити на аукціон, є важливою для розвитку ресурсного потенціалу країни. Відкритість цих даних дозволить:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Забезпечити прозорість у видобувних галузях. - Попередити незаконний видобуток корисних копалин. - Залучити інвестиції у сферу природних ресурсів.

2) Розробити чіткі критерії доступу:

- Затвердити зміни до [постанови КМУ про відкриті дані \(№835\)](#), яка регулює порядок оприлюднення публічної інформації в формі відкритих даних;
- Запровадити публічний моніторинг та оприлюднити результати оприлюднення відкритих даних в розрізі розпорядників. Моніторинг має виконувати Міністерство цифрової трансформації (виконання [постанови КМУ про відкриті дані \(№835\)](#)).

3) Реформувати Державну аудиторську службу України та впровадити ухвалену реформу РПУ.



4) Сформувати Наглядову раду при Міністерстві Цифрової трансформації у зв'язку з недостатньою комунікацією Мінцифри з безпосередніми користувачами щодо обговорення численних законопроектів, прийнятті неоднозначних Постанов стосовно закриття даних, пропозицій по видаленню окремих юросіб з реєстрів та ігнорування зауважень щодо проблем з закритими даними, про які ведуться численні дискусії між експертами.

РОЗДІЛ 7. УЧАСТЬ ГРОМАДЯН ТА ЇХ ОБ'ЄДНАНЬ У ВІДНОВЛЕННІ

*Олександра Бетлій, провідна наукова співробітниця [Інституту економічних досліджень та політичних консультацій](#)
Анна Смельянова, експертка [Центру розвитку інновацій](#)*

Взаємодія з громадськістю забезпечує реалізацію прав громадян на участь в управлінні державними справами, а також прийняття рішень, які враховують реальні потреби та пріоритети людей, зокрема і на місцях.

Результати [опитування](#), проведеного [Chatham House](#) серед українських ОГС, показують, що попри активну участь громадян та громадських організацій у відбудові й наданні кризової допомоги з самого початку війни, багато з них вважають, що і національні, і регіональні органи влади відсторонили їх від процесів планування та здійснення проєктів відновлення.

При цьому, результати [дослідження](#) щодо готовності мешканців брати участь у відбудові проведеного Центром розвитку інновацій демонструють, що 70% опитаних ОГС готові брати участь у процесі відбудови в громаді, в області в якій зареєстровані, а також по всій Україні загалом. 58% опитаних висловили бажання брати участь у процесі відбудови у населеному пункті, в якому зареєстрована організація. Обговорення, планування та обрання проєктів відбудови в області цікавлять 45,4% опитаних. При цьому, лише 3,7% опитаних не мають бажання долучатися до планування та обрання проєктів відбудови взагалі.

Результати опитування внутрішньо переміщених осіб корелюють із результатами опитування мешканців, так: 66,2% опитаних бажають долучатися до обговорення, планування та обрання проєктів відбудови у населеному пункті, в якому проживають; 57,9% - у громаді, в якій проживають; 44,9% - в області, якій проживають; 43,5% - по всій Україні, а 4,2% опитаних не мають бажання долучатися до обговорення, планування та обрання проєктів відбудови взагалі. Таким чином, включення і внутрішньо-переміщених осіб до процесів відбудови є важливим фактором їх інтеграції в громаду, залучення до процесів прийняття рішень.

Хоча представники ОГС і [відзначають](#) низку проблем, які перешкоджають їх участі у відбудові їх вклад неможливо недооцінювати, адже вони [залучені](#) до багатьох сфер відновлення. Завдяки підтримці донорів неурядовий сектор проводить різні дослідження на тему відбудови, здійснює оцінку збитків від війни, надає експертну підтримку зокрема і місцевим органам влади, бере участь у створенні та впровадженні ІТ рішень тощо.

7.1 Участь ОГС у формуванні політик та розробці рішень

Неурядові організації відіграють ключову роль у розробці політик та стратегій відновлення. Вони беруть участь у робочих групах при міністерствах та органах місцевого самоврядування, долучаються до розробки законодавчих ініціатив, організовують експертні обговорення та дискусії щодо нагальних питань відбудови. [Дослідження громадського сектору показали](#), що громадськість активно залучена до створення стратегій відновлення та комплексних планів відновлення на місцях, сприяючи ухваленню ефективних рішень.

Одним із можливих варіантів участі громадськості у відбудові є входження до складу громадських рад при різних органах влади. Однак після широкомасштабного російського



вторгнення, у серпні 2022 року Уряд прийняв [зміни](#), які передбачають, що в період воєнного стану та протягом шести місяців з дня його припинення чи скасування формування нового складу громадських рад при ЦОБВ не проводиться. Тож фактично, всі громадські ради при ЦОБВ, які діяли до початку повномасштабного російського вторгнення продовжують функціонувати й по сьогодні в чинному на той час складі.

Попри це частина органів влади, які є надзвичайно важливими у воєнні часи, фактично вже сьогодні формують/оновлюють консультативно-дорадчі органи, які по суті виконують функції громад. Наприклад, Міноборони в листопаді 2024 року [оголосило](#) про конкурс на членів Громадської антикорупційної ради, а в червні 2024 року НАБУ [оголосило](#) про результати голосування до Ради громадського контролю.

Участь громадянського суспільства у відбудові на регіональному і місцевому рівнях можлива, як під час розробки Програм комплексного відновлення, так і під час обговорення проєктів відновлення. Представники громадськості та інші заінтересовані особи можуть входити до складу робочих груп, які займаються розробкою Програм комплексного відновлення (далі — ПКВ) територіальної громади. Крім того, проєкти (далі — ПКВ) області, території територіальної громади (її частини) підлягають громадському обговоренню, що передбачено відповідною [постановою КМУ](#). Звіт про громадське обговорення ПКВ обласного рівня затверджує керівник уповноваженого органу містобудування та архітектури, а території територіальної громади (її частини) - керівник виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

7.2 Посилення спроможності місцевих органів влади ОГС

Ефективність відбудови залежить від спроможності місцевих органів влади розробляти проєкти та їх впроваджувати. Водночас їх спроможність дуже різниться і часто громади, які найбільше потребують відбудови, мають низьку спроможність.

Ряд громадських організацій як раз опікується тим, що посилює спроможність громад через навчання, тренінги, а також розробку планувальних документів та стратегій. Зокрема, Інститут аналітики та адвокації долучився до навчання громад з використання платформи DREAM, а також здійснив ряд тренінгів, зокрема щодо фандрейзингу та спілкування з донорами.

Сформований Центром розвитку інновацій [Показник участі громад у відбудові](#), розміщений на платформі DREAM, демонструє рівень оцінки громад за показником залучення жителів у відбудові. Так, ТОП-3 громадами, які підлягали оцінці, є Ірпінська громада Київської області, Межівська громада Дніпропетровської області та Очаківська громада Миколаївської області. Ці громади продемонстрували найвищий рівень використання інструментів е-демократії, кількісних показників залучення жителів та залученість жителів до прийняття рішень у відбудові.

7.3 Реалізація ОГС проєктів відбудови та залучення ресурсів

ОГС не лише аналізують та контролюють процеси відновлення, а й безпосередньо впроваджують проєкти з відбудови. Вони займаються розбором завалів, капітальними ремонтами та відновленням критичної інфраструктури. Наприклад, організації на кшталт [repair together](#), [ВідНОВА:UA](#), [Будуємо Україну Разом](#) реалізують проєкти з відновлення будівель, а [Екоклуб](#) разом із [Green Peace](#) працюють над сталими підходами до реконструкції. [SavEd](#) створює освітні простори для дітей, які не мають можливості вчитись офлайн. [Сміливі Відбудовувати](#) відбудовують за кошти донорів 12 шкіл.

Також ОГС активно залучають міжнародних донорів для фінансування відновлення. Вони координують підтримку міжнародних організацій, допомагають впроваджувати грантові програми та сприяють передачі найкращих світових практик в Україні. Донори



не лише фінансують реконструкцію, але й підтримують аналітичні дослідження та навчальні ініціативи.

7.4 Моніторинг та контроль витрат з боку ОГС

ГО здійснюють громадський контроль за прозорістю та ефективністю витрачання коштів на відбудову. Завдяки їхнім ініціативам створюються аналітичні дашборди, що відслідковують видатки на відновлення. Наприклад, Інститут аналітики та адвокації у співпраці з Fiscal Policy Research Center розробив [дашборд](#) для Київської області, що дозволяє контролювати витрати на відбудову об'єктів. Партнерство організацій — Центр економічної стратегії, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Технології прогресу — за кошти Євросоюзу здійснюють регулярний моніторинг відбудови, надають гранти місцевим організаціям на здійснення моніторингу відбудови конкретних об'єктів та створили Портал великого відновлення ([Big Recovery Portal](#)) для координації зусиль громадського сектору з моніторингу відбудови.

Важливою частиною відбудови є Цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням — [DREAM](#). DREAM збирає, упорядковує та публікує відкриті дані на всіх етапах проєктів відновлення в режимі реального часу, впроваджуючи найвищі стандарти прозорості та підзвітності. Завдяки екосистемі представники неурядових організацій можуть контролювати результативність реалізації проєкту та використовувати цю інформацію для зменшення ризиків. Проте, варто зазначити, що у серпні 2024 року було прийнято [Постанову КМУ](#) "Деякі питання підготовки, подання, оцінки та критеріїв пріоритетизації концепцій публічних інвестиційних проєктів на 2025 рік", якою фактично фокус на відбудову системи DREAM було змінено та розширено до рівня інвестиційних проєктів всієї України. Громадські обговорення таких проєктів чи використання інших інструментів залучення громадськості, не передбачені вищезазначеним документом. Таким чином, існує загроза усунення громадськості від процесу формування проєктів відновлення та загалом інвестиційних проєктів.

На останок, варто також відзначити, що для посилення ефективності ОГС об'єднуються в коаліції та консорціуми. Яскравим прикладом є [RISE Ukraine](#), яка налічує понад 50 членів і просуває принципи прозорості та підзвітності у відбудові. ОГС підтримують впровадження електронних рішень, таких як система DREAM, яка була запроваджена за участі [TI Ukraine](#) та інших партнерів.

Висновки

Громадські організації є невіддільною частиною процесу відбудови України, виконуючи ролі від розробки стратегій до безпосереднього виконання проєктів. Вони виступають важливим інструментом забезпечення прозорості, ефективності та сталості відновлення. Однак для успішної взаємодії з владою та міжнародними донорами потрібна якісна координація, розвиток спроможності ГО та посилення підтримки на місцевому рівні.

Залучення громадськості до відбудови допомагає забезпечити демократичний контроль за процесами, унеможливує корупційні зловживання та сприяє відбудові на основі принципів стійкого розвитку. ГО стають мостом між владою, міжнародними донорами та громадянами, забезпечуючи справедливий та ефективний розподіл ресурсів.

Пропозиції

1) Посилити комунікацію між органами влади, ГО та громадянами щодо планів відновлення та наявних можливостей участі;



- 2) Підвищити спроможність громадських організацій через навчальні програми з управління проєктами, фінансової звітності та моніторингу витрат;
- 3) Забезпечити прозорість даних про фінансування та виконання відбудовчих проєктів через відкриті цифрові платформи;
- 4) Розширити роль громадськості у прийнятті рішень, зокрема в процесі планування, моніторингу та оцінки відновлення;
- 5) Сприяти залученню додаткових ресурсів через міжнародні гранти, партнерства з приватним сектором та механізми державно-громадського співробітництва;
- 6) Створити механізм координації донорських коштів для уникнення дублювання проєктів та підвищення ефективності фінансування.

ПРОПОЗИЦІЇ

Планування відбудови

- 1) Із залученням широкого кола зацікавлених сторін (бізнес, громадськість) розробити та ухвалити новий план відновлення України та стратегію відбудови, які будуть спрямовані на довгострокову перспективу. Ці документи є важливими не лише для системної відбудови всередині країни, але і мають показувати нашим міжнародним партнерам з розвитку куди ми плануємо рухатися, як саме плануємо дотримуватися задекларованих принципів відбудови, які результати плануємо отримати. Зрозумілий та реалістичний план може стати додатковим аргументом для залучення іноземних інвестицій в окремі об'єкти.
- 2) Оновити Генеральну схему планування території України. В контексті домовленостей України та США про використання українських корисних копалин, а також для залучення іноземних інвестицій країна має мати актуальний документ, який визначає концептуальні засади планування та використання території країни.
- 3) КМУ затвердити у ДСРР різні типи територій — прифронтові, центральні, тиліві — та відповідно різні підходи до їх розвитку, відбудови та відновлення.
- 4) Переглянути архітектуру планувальних документів на місцях та скоротити її. Створити механізм підтримки громад у розробці планувальних документів. Такі зміни дадуть змогу громадам сфокусуватися на відбудові, а не на розробці значної кількості документів. Крім того, інституційна підтримка громад у розробці планувальних документів зробить їх якіснішими та ефективними.

Інституції управління відбудовою та їх спроможність

- 1) Реорганізувати Агентство відновлення в єдину юридичну особу з відокремленими підрозділами (обласними службами доріг) без статусу юридичних з метою підвищення контролю над службами відновлення на регіональному рівні і забезпечення єдиного підходу до відбудови.
- 2) Розглянути впровадження для працівників Агентства відновлення грейдової системи оплати праці, що сприятиме залучення нових кваліфікованих кадрів та відповідно підвищить інституційну спроможність Агентства та знизить корупційні ризики.
- 3) Забезпечити діяльність Централізованої закупівельної організації максимально прозорою та підзвітною з урахуванням українських та міжнародних практик.

Механізми/інструменти фінансування

- 1) Посилити роботу з конфіскації російських активів, усунути бюрократичні перешкоди та підвищити ефективність роботи Мін'юсту та АРМА;
- 2) Забезпечити прозорість фінансування відновлення шляхом вдосконалення платформи DREAM для моніторингу реалізації проєктів та верифікації даних і інформації розміщених на платформі;
- 3) Розширити підтримку місцевих громад через радників, яких буде залучати Project Preparation Facility для розробки якісної проєктної документації та проєктного

управління;

- 4) Запровадити механізм пріоритезації відбудови з урахуванням регіональних стратегій, рівня руйнувань та економічного потенціалу громад;
- 5) Оновити будівельне законодавство та стандарти для спрощення реалізації проєктів та підвищення ефективності будівництва;
- 6) Продовжити втілення реформи системи управління публічними інвестиціями;
- 7) Сприяти роботі двосторонніх партнерств між українськими містами та містами інших держав.

Координація партнерів/донорів

- 1) Зробити платформу DREAM обов'язковою для всіх проєктів відновлення через законодавче закріплення її використання;
- 2) Розширити навчальні програми для місцевих органів влади щодо управління міжнародною допомогою та залучення грантів;
- 3) Запустити централізований портал координації міжнародної технічної допомоги для покращення обміну інформацією між донорами, урядом та громадськими організаціями, де серед іншого будуть дані:
 - щодо кількісної оцінки допомоги як фінансових, так і матеріальних пожертвувань, включаючи військову техніку та гуманітарні товари;
 - щодо розподілу пожертв та КРІ виконання проєктів допомоги;
 - актуальне оновлення оцінки потреб.

Спроможність громад

- 1) Кадровий потенціал є важливою передумовою стійкості громади та її готовності до викликів повномасштабного вторгнення. Навчання щодо пошуку фінансування, участі у грантових програмах, формування партнерств, фінансування частини заробітної плати працівників, може стати ефективним для підтримки спроможності громад. Це, своєю чергою знизить залежність громад від податкових надходжень.
- 2) В умовах обмежених людських ресурсів, важливим чинником може стати впровадження новітніх технологій, зокрема і з використанням штучного інтелекту, що допоможе оптимізувати роботи, скоротити час для опрацювання тих чи інших документів, їх аналіз та сприятиме прийняттю рішень на основі аналізу даних.
- 3) Формування ефективних партнерств з міжнародними донорами, організаціями, бізнесом саме на локальному рівні може стати більш ефективним для підвищення спроможності громад. Зокрема це стосується як відновлення інфраструктури в громадах, так і загалом відновлення громад з метою забезпечення потреб її жителів.
- 4) Підтримка підприємництва у будь-якому вигляді (за рахунок забезпечення стартового капіталу, безвідсоткових кредитів, зниження регуляторного впливу, інвестицій тощо) є важливою передумовою регіонального розвитку та розвитку громад, що сприятиме наповненню місцевих бюджетів та формуванню стійкості і спроможності громад.
- 5) Розвивати механізми обміну досвідом між громадами всередині країни. Важливо посилювати обмін досвідом між громадами всередині країни, зокрема через ініціативу [Пліч-о-пліч](#), яка покликана об'єднати тилові та центральні громади з громадами-

форпостами (тими, які знаходяться вздовж кордону з РФ або на лінії зіткнення) для їх підтримки та відновлення. У межах цього проєкту слід приділяти особливу увагу перейманню найкращих практик відбудови, взаємодії з донорами та управління в умовах обмежених ресурсів.

б) Запровадити єдину систему місцевої статистики в усіх територіальних громадах, яка забезпечить уніфіковану методологію збору та аналізу даних, доступ громад до адміністративної інформації, інтеграцію сучасних технологій (ГІС, BigData) та гармонізацію зі стандартами ЄС для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень і забезпечення сталого розвитку громад.

Прозорість та контроль

1) Відновити доступ до ключових реєстрів.

Нижче наведено аналіз необхідності відкриття ключових наборів даних у контексті відбудови.

Єдиний державний реєстр юридичних осіб (ЄДР)

ЄДР містить інформацію про юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, включаючи їх ідентифікаційні коди, місцезнаходження та види діяльності. Відкриття цього реєстру у форматі відкритих даних сприятиме:

- Перевірці контрагентів для уникнення співпраці з недобросовісними підрядниками.
- Виявленню зв'язків із державою-агресором.
- Підвищенню прозорості та довіри у бізнес-середовищі.

Дані про податковий борг підприємств

Інформація про податкову заборгованість є ключовою для оцінки фінансової стабільності компаній, що беруть участь у процесах відновлення. Це забезпечить:

- Попередження залучення компаній із значними боргами, які можуть стати причиною затримок або зупинки проєктів.
- Поліпшення довіри до державних ініціатив серед іноземних інвесторів.

Публічна кадастрова карта

Публічна кадастрова карта містить інформацію про земельні ділянки та їхні кордони. Її відкриття сприятиме:

- Плануванню відновлювальних проєктів з урахуванням правового статусу земель.
- Уникненню корупційних ризиків під час розпорядження землею.
- Забезпеченню ефективного управління природними ресурсами.

Реєстр пошкодженого та знищеного майна

Реєстр пошкодженого та знищеного майна є критично важливим для організації процесів компенсації та відновлення інфраструктури. Його відкритість забезпечить:

- Прозорість у процесах компенсації постраждалим.
- Моніторинг відновлювальних проєктів.
- Залучення міжнародної фінансової підтримки.

Дані про надра

Інформація про ділянки надр, які планується виставити на аукціон, є важливою для розвитку ресурсного потенціалу країни. Відкритість цих даних дозволить:

- Забезпечити прозорість у видобувних галузях.

- Попередити незаконний видобуток корисних копалин.
- Залучити інвестиції у сферу природних ресурсів.

2) Розробити чіткі критерії доступу:

- Затвердити зміни до [постанови КМУ про відкриті дані \(№835\)](#), яка регулює порядок оприлюднення публічної інформації в формі відкритих даних;
- Запровадити публічний моніторинг та оприлюднити результати оприлюднення відкритих даних в розрізі розпорядників. Моніторинг має виконувати Міністерство цифрової трансформації (виконання [постанови КМУ про відкриті дані \(№835\)](#)).

3) Реформувати Державну аудиторську службу України та впровадити ухвалену реформу РПУ.

4) Сформувати Наглядову раду при Міністерстві Цифрової трансформації у зв'язку з недостатньою комунікацією Мінцифри з безпосередніми користувачами щодо обговорення численних законопроектів, прийнятті неоднозначних Постанов стосовно закриття даних, пропозицій по видаленню окремих юросіб з реєстрів та ігнорування зауважень щодо проблем з закритими даними, про які ведуться численні дискусії між експертами.

Участь громадян та їх об'єднань у відновленні

- 1) Посилити комунікацію між органами влади, ГО та громадянами щодо планів відновлення та наявних можливостей участі;
- 2) Підвищити спроможність громадських організацій через навчальні програми з управління проєктами, фінансової звітності та моніторингу витрат;
- 3) Забезпечити прозорість даних про фінансування та виконання відбудовчих проєктів через відкриті цифрові платформи;
- 4) Розширити роль громадськості у прийнятті рішень, зокрема в процесі планування, моніторингу та оцінки відновлення;
- 5) Сприяти залученню додаткових ресурсів через міжнародні гранти, партнерства з приватним сектором та механізми державно-громадського співробітництва;
- 6) Створити механізм координації донорських коштів для уникнення дублювання проєктів та підвищення ефективності фінансування.