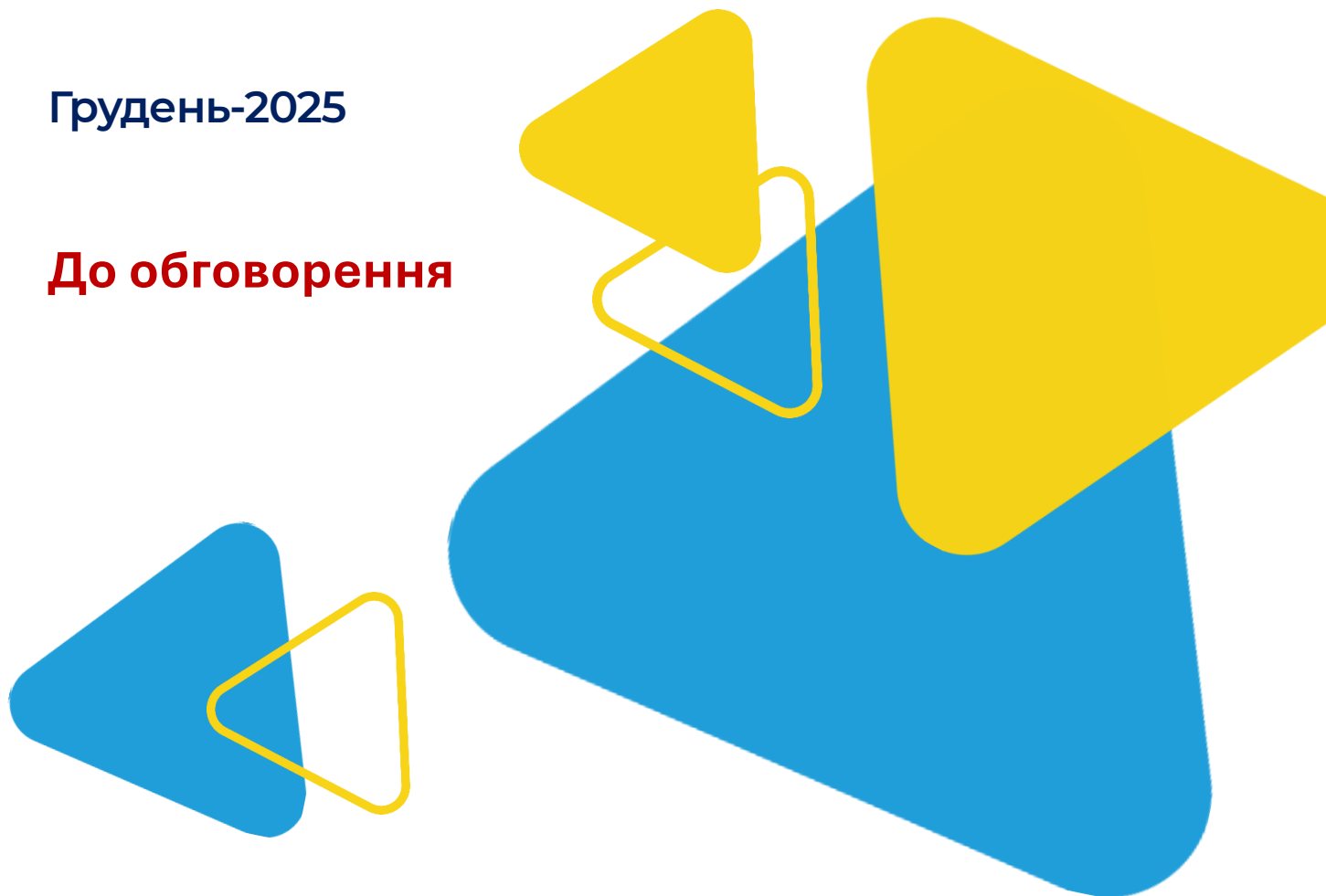


Аналітичний звіт

Відбудова в Україні у 2022-2025 роках: про що говорить громадський моніторинг?

Грудень-2025

До обговорення



Авторка:

Олександра Бетлій, провідна експертка ІЕД

Матеріал підготовлено в рамках проєкту “Контроль витрат на відновлення України”, який втілює Центр економічної стратегії, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, ГО «Технології прогресу» за підтримки Європейського Союзу. Думки у звіті є точкою зору авторки і можуть не відповідати позиції Європейського Союзу.



Зміст

1. Вступ	4
2. Грантова програма «Моніторинг відбудови»	6
3. Відкриті дані для моніторингу відбудови	9
3.1. Відкриті дані та запити на публічну інформацію	9
3.2. Prozorro – система публічних закупівель	10
3.3. Spending - Єдиний веб-портал використання публічних коштів	11
3.4. ЄДЕССБ - Єдина державна електронна система у сфері будівництва	12
3.5. DREAM	13
3.6. Дашборди про відбудову на основі відкритих даних	14
4. Основні висновки моніторингу	16
4.1. Планування та пріоритизація	16
4.2. Залучення громадськості та інформування	18
4.3. Джерела фінансування відбудови та відновлення	20
4.4. Prozorro непрозоре	22
4.5. Безбар'єрність поки що примарна	23
4.6. Енергоефективність дорого, але потрібно	24
4.7. Громадський моніторинг: партнерство чи контроль	26
5. Висновки	27
6. Уроки для великої відбудови	30

1. Вступ

В червні 2023 року три громадські організації – Центр економічної стратегії, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), ГО «Технології прогресу» - розпочали реалізовувати проєкт «Контроль витрат на відновлення» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Цьому передували багато місяців дискусій та обговорень, але було зрозуміло, що моніторинг відбудови є важливим. Проєкт був покликаний підвищити ефективність, прозорість та підзвітність використання державних і донорських коштів на місцях.

Оскільки відбудова передусім відбувається на місцях, тобто в регіонах, одним з компонентів проєкту стала грантова програма «Моніторинг відбудови», яку адміністрував ІЕД в період січень 2024 року – жовтень 2025 року. Протягом цього періоду 35 громадських організацій провели моніторинг відбудови та відновлення 800 об'єктів соціальної інфраструктури. Результати цих моніторингів стали основою для написання цього Аналітичного звіту, який охоплює процеси відбудови у 2022-2025 роках в умовах повномасштабної війни.

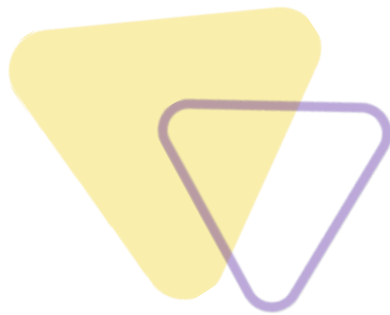
Аналіз результатів відбудови є важливим з огляду на те, що більшість міжнародного досвіду не є релевантною для України, де руйнування є по всіх території держави вже протягом тривалого часу. При цьому відбудова у цей час є не просто усуненням руйнувань, а процесом відновлення доступу населення до життєво необхідних соціальних послуг, включно з житлом, медичною допомогою та освітою. Ключовим наріжним каменем цього процесу має бути принцип «відбудувати ліпше, ніж було».

При цьому громадський моніторинг відіграє критичну роль не лише як інструмент контролю, а й як механізм партнерства та комунікації між владою, донорами та громадами. Виявлені історії успіхів є важливим орієнтиром для подальшого налаштування процесів відбудови як в короткій перспективі, так і підготовці до великої відбудови після війни. Водночас, документування провалів та системних порушень сприяє активізації суспільної уваги, що в деяких випадках призводить до коригування проєктів та підвищення якості робіт. При цьому, ми зібрали відповідні історії в окремій [Книзі історій успіхів та провалів відбудови України у 2022-2025 роках](#).

Цей Аналітичний звіт має на меті стати практичним посібником для зацікавлених сторін, сприяючи формуванню підходів до великої відбудови, де кожен крок є ефективним, підзвітним і спрямованим на створення безпечного та комфортного середовища для всіх громадян. Відбудова має бути людиноцентричною, а тому відбуватись за принципом «ліпше, ніж було».

В Розділі 2 звіту надано ключову інформацію про грантову програму «Моніторинг відбудови». В Розділі 3 описано ключові джерела даних про відбудову та відновлення та її обмеження, оскільки моніторинг не є реалістичним за відсутності даних. В розділі 4 представлено основні висновки моніторингу за ключовими

складовими: планування та прозорість, залучення громадськості та інформування, прозорість, безбар'єрність та енергоефективність. Звіт завершується висновками та уроками для великої відбудови.



2. Грантова програма «Моніторинг відбудови»

Громадський моніторинг відбудови – невід’ємна складова процесу відновлення та відбудови задля ефективнішого та прозорішого фінансування.

Протягом періоду з січня 2024 року по жовтень 2025 року 35 громадських організацій взяли участь в грантовій програмі «[Моніторинг відбудови](#)», яку адміністрував ІЕД в межах проекту «Контроль витрат на відновлення».

Грантова програма передбачала моніторинг відбудови за двома конкурсами:

Конкурс 1: Моніторинг відбудови та відновлення на місцях: об’єкти соціальної інфраструктури.

- Конкурс 2: Моніторинг закупівель з відбудови та відновлення на місцях: об’єкти соціальної інфраструктури.

Всього відбулось сім хвиль конкурсів. Проекти тривали в середньому чотири місяці.

В обох конкурсах предметом моніторингу був передусім процес відбудови та відновлення об’єктів соціальної інфраструктури після часткового пошкодження чи повного руйнування з 24 лютого 2022 року.

Об’єкти, що відносяться до соціальної інфраструктури:

- Заклади освіти (дошкільні заклади, школи, ПТНЗ, заклади вищої освіти);
- Заклади системи охорони здоров’я (первинні та спеціалізовані заклади догляду);
- Заклади культури (бібліотеки, театри, музеї тощо);
- Житлові будинки;
- Будівлі адміністративного призначення (приміщення ОМС, ЦНАПи тощо).

Мета грантового конкурсу – залучити національні та місцеві громадські організації до моніторингу відбудови та відновлення на місцях, що сприятиме підвищенню ефективності витрат на відбудову та реалізації проєктів відбудови.

При цьому, оскільки бракує чіткого визначення відновлення та відбудови, для цілей конкурсів було використано термінологію, яка буда передбачена в кінці 2023 року в

одному з проєктів законопроекту про відновлення, який ніколи не було подано до Верховної Ради України:

- **відбудова** об'єктів нерухомого майна та інфраструктури (далі – відбудова) – заходи з виконання робіт щодо реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту пошкоджених об'єктів нерухомого майна та інфраструктури, виконання робіт з будівництва нових об'єктів нерухомого майна та інфраструктури у разі неможливості проведення реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту тих об'єктів, які зазнали критичних пошкоджень чи були зруйновані, або інші заходи, що здійснюються з метою відновлення території;
- **відновлення** України, регіону, населеного пункту, його частини або території (далі – відновлення) – діяльність, спрямована на подолання наслідків збройної агресії російської федерації у всіх сферах суспільного життя на відповідній території.

Саме з огляду на це, в моніторингу були і укриття, і ряд закладів, які не зазнали суттєвих пошкоджень та руйнувань під час повномасштабної війни.

Громадський моніторинг здійснювався за ухваленою для цілей грантової програми методологією. Методологія дещо різнилась між конкурсами (див. Таблицю 1). Перші дві складові методологічно однакові для обох конкурсів, тоді як наступні складові моніторингу відбудови об'єктів соціальної інфраструктури для конкурсів 1 та 2 відмінні.

Моніторинг передбачав заповнення паспорту та анкети про об'єкт відбудови. Заповнені паспорт та анкета за результатами моніторингу завантажені на Порталі великого відновлення ([Big Recovery Portal](#)). В цьому аналітичному звіті аналіз як раз здійснюється на основі заповнених анкет.

Таблиця 1: Складові моніторингу відбудови об'єктів соціальної інфраструктури

Конкурс 1: Моніторинг відбудови та відновлення на місцях	Конкурс 2: Моніторинг закупівель з відбудови та відновлення на місцях
Підготовка паспорту об'єкта	
Оцінка підходів до планування його відновлення в громаді, ініціювання та затвердження проєкту відбудови об'єкту, моніторинг якого здійснюється	
<i>Моніторинг та оцінка реалізації проєкту відбудови</i>	<i>Моніторинг планування та проєктування</i>
	<i>Моніторинг процедури закупівель та контракування</i>

Всього в моніторинг громадських організацій потрапило близько 800 об'єктів з 10 регіонів України: Київська, Чернігівська, Сумська, Харківська, Полтавська, Херсонська, Запорізька, Миколаївська та Одеська області, а також м. Київ.

Для всіх організацій моніторинг саме відбудови та відновлення став новим напрямком діяльності. Тому для підвищення спроможності громадських організацій проводити моніторинг ІЕД запропонував близько 20 вебінарів на тематики, дотичні до моніторингу за розробленою методологією.¹



¹ Тренінги та вебінари: http://www.ier.com.ua/ua/Recovery_Spending_Watchdog/Trainings

3. Відкриті дані для моніторингу відбудови

3.1. Відкриті дані та запити на публічну інформацію

Якісний громадський моніторинг відбудови та відновлення потребує доступних даних, що стало викликом для громадських організацій – учасників грантової програми «Моніторинг відбудови». Зокрема важливою є система відкритих державних реєстрів та порталів, які надають доступ до інформації про пошкодження, планування та реалізацію проєктів, публічні закупівлі й фактичні видатки. До ключових елементів цієї екосистеми належать: Реєстр пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ), система публічних закупівель Prozorro, Єдиний веб-портал використання публічних коштів Spending.gov.ua, Єдина державна електронна система у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та цифрова екосистема DREAM. Разом вони покликані дати можливість простежити умовний «життєвий цикл» відбудови: від фіксації руйнувань у РПЗМ до планування проєктів у DREAM, проведення закупівель у Prozorro, здійснення платежів через Spending та відображення юридичного статусу будівництва в ЄДЕССБ.

Водночас ці всі платформи мають свої обмеження (див. нижче). При цьому, РПЗМ повністю закритий для користування з «міркувань безпеки», хоча планувалось, що він буде відкритим²

Через обмеження відкритих даних та певні прогалини для моніторингу відбудови є важливими запити про публічну інформацію до різних органів влади. Громадські організації, які здійснювали моніторинг відбудови також надсилали запити про інформацію до донорів та підрядників. Для проведення якісного моніторингу громадським організаціям потрібно вміти правильно формулювати такі запити, щоб отримати відповіді, які допоможуть, а не заплутають: чітко визначати період, об'єкт і рівень деталізації даних, уточнювати джерела та програми фінансування, тощо. Запити часто потрібні для уточнення інформації з відкритих даних, але також заповнення прогалин.

Під час повномасштабної війни органи влади подекуди посиляються на обмеження доступу до інформації та у відповідь на запити громадських організацій нерідко зазначають, що не можуть надати дані з міркувань безпеки та оборони. Це створює додаткові перешкоди для моніторингу відбудови. Були випадки, коли органи влади відмовлялись надавати проєктно-кошторисну документарцію (ПКД) в електронному вигляді і пропонували відсканувати документи за окрему оплату. Разом з тим,

² Водночас не повністю зрозуміло, чому Реєстр закритий принаймні для об'єктів соціальної інфраструктури.

відмови в наданні даних приходили і від донорів у випадку фінансування проєктів відбудови донорами та благодійними організаціями.

У наступних підрозділах детальніше розглядаються основні платформи відкритих даних, які використовували громадські організації для громадського моніторингу відбудови: Prozorro, Spending, ЄДЕССБ та DREAM, а також їхні можливості й обмеження з точки зору громадського контролю за відновленням країни.

3.2. *Prozorro – система публічних закупівель*

Prozorro – це електронна система публічних закупівель, через яку замовники всіх рівнів (державні органи влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства) проводять тендери на закупівлю товарів, робіт і послуг. Система побудована на принципах «всі бачать все» та має відкритий API, що дозволяє завантажувати дані в машиночитному форматі для аналітики й громадського контролю

Для моніторингу відбудови Prozorro дає можливість відстежувати весь цикл закупівель за проєктами реконструкції та будівництва: оголошення планів закупівель, тендерну документацію, пропозиції учасників, протоколи аукціонів, укладені контракти та зміни до них. Доступні ключові реквізити: замовник і постачальник (ЄДРПОУ, назва, адреса), очікувана вартість і сума договору, класифікатор CPV, опис предмета закупівлі, строки виконання, іноді – географічна прив'язка (область, громада). Через ці дані громадські організації, які здійснюють моніторинг, можуть, наприклад, формувати вибірки за будівельними роботами, дорожнім ремонтом, закупівлею будматеріалів, порівнювати конкуренцію та ціни в різних регіонах, виявляти потенційні ризики (мало учасників, підозрілі підвищення ціни тощо).

Важливо, що через відсутність спеціального коду для проєктів відбудови та відновлення загальний аналіз закупівель для відбудови та відновлення зруйнованих та пошкоджених об'єктів є ускладненим. По кодах є інформація саме по будівництву, що включає набагато ширший перелік робіт та послуг.

Обмеження Prozorro для моніторингу відбудови:

- Не всі витрати на відбудову проходять через конкурентні тендери, частина може здійснюватися за спрощеними процедурами воєнного часу або поза Prozorro. У такому разі на портал подаються укладені договори часто лише з базовою інформацією. Так, відсутня інформація про оголошені тендери, в яких мало би визначатись джерело фінансування відповідної закупівлі.
- Інформація про фактичне виконання робіт і якість об'єктів у системі дуже обмежена: є дані про контракти та додаткові угоди, але немає повної картини щодо стадії реалізації чи прогресу у відновленні.

- Дані можуть мати помилки: замовники не завжди коректно заповнюють CPV-коди, описи, географію, що ускладнює автоматичну фільтрацію саме «відбудовчих» закупівель.
- Ухвалене парламентом рішення про оприлюднення кошторисів не виправило ситуацію з прозорістю та чіткістю даних, оскільки оприлюднюють лише кошториси. Натомість це не дає учасникам тендерів оцінити закладені обсяги робіт та матеріалів, щодо яких часто бувають зловживання та маніпуляції. Вирішенню цього питання має сприяти ухвалені Кабінетом Міністрів зміни щодо ціноутворення, яка має сприяти створенню кодифікатора будівельних матеріалів, а також реєстру цін на будівельні матеріали.

3.3. *Spending* - Єдиний веб-портал використання публічних коштів

Spending – це портал, який надає доступ до інформації про фактичне використання публічних коштів: трансакції, договори, звіти та супровідні документи розпорядників і одержувачів державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів, державних та комунальних підприємств.³ Портал є частиною ширшої платформи [E-Data](#), яка охоплює кілька модулів (зокрема, OpenBudget, ProFI projects) для прозорості публічних фінансів.

Через веб-інтерфейс і публічне API можна шукати інформацію за розпорядниками, одержувачами, датами, сумами та призначенням платежу.

Для моніторингу відбудови ця платформа важлива тим, що показує вже здійснені платежі, тобто фактичний рух коштів. Громадські організації можуть аналізувати трансакції щодо надання субвенцій місцевим органам влади на фінансування проектів відбудови та відновлення, а також фінансування за роботам та послугами з відбудови та відновлення. Йдеться про фінансування на будівництво, проектні роботи, закупівлю матеріалів і обладнання, та відстежувати обсяги витрат за певний період, регіон чи конкретного контрагента. На порталі доступні деталі трансакцій: дата створення, погодження та оплати, сума, платник і отримувач (з ЄДРПОУ), короткий зміст призначення платежу, а також посилання на пов'язані договори й звіти для багатьох операцій

Водночас [Spending.gov.ua](#) має низку обмежень як інструмент для моніторингу відбудови:

- Опис призначення платежу вводиться вручну бухгалтерами, тому подекуди є неструктурованим, з аббревіатурами й внутрішніми кодами, що ускладнює автоматичну класифікацію. Тому часто потрібно аналізувати кожну трансакцію окремо, а визначити безпомилково джерело фінансування складно.

³ Водночас на порталі зараз не оприлюднюють трансакції, які відносять до сектору оборони та безпеки, що однак включає і всі трансакції Мінекономіки та Мін'юсту.

- На відміну від Prozorro при позначці транзакцій немає CPV-кодів, а посилання на конкретні тендери чи договори може бути відсутнім або непослідовним. КМУ обговорює запровадження еКонтракту вже кілька років, що забезпечить обмін даними між двома системами і допоможе уникати помилок (поки що громадські організації зазначали, що існують помилки, коли виплата здійснювалась організації з іншим ЄДРПОУ, ніж в переможця закупівель).
- Є випадки неповного завантаження даних певними розпорядниками, попри формальний обов'язок публікації. Частина операцій з міжнародною допомогою або позабюджетними коштами може не відображатися повністю.

Для повноцінного аналізу відбудовчих витрат дані Spending.gov.ua доцільно поєднувати з Prozorro, DREAM та іншими джерелами.

3.4. ЄДЕССБ - Єдина державна електронна система у сфері будівництва

ЄДЕССБ (портал e-Construction) – це державна електронна система, що забезпечує створення, збирання, обробку й надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між замовниками будівництва, проектантами, органами влади та ЦНАПами під час надання адмінпослуг у будівництві/

Публічний портал ЄДЕССБ містить реєстри будівельної діяльності, карту об'єктів, аналітичні модулі й сервіси пошуку. У відкритому доступі можна переглядати відомості про дозвільні та декларативні документи, будівельну документацію, об'єкти на карті, а також завантажувати набори відкритих даних через портал data.gov.ua

Для моніторингу відбудови ЄДЕССБ дає можливість відстежувати юридичний статус будівельних проєктів: на які об'єкти видані дозволи (нове будівництво, реконструкція, капремонт), хто є замовником і підрядником, які основні параметри об'єкта (адреса, площа, клас наслідків), на якому етапі перебуває будівництво. Дані ЄДЕССБ доповнюють інформацію Prozorro (закупівлі робіт і послуг) та Spending.gov.ua (фактичні платежі), формуючи цілісніше уявлення про хід відбудови.

Водночас ця система виявилась менш відомою громадським організаціям та менш зрозумілою. Тому громадські організації рідше використовували цей портал, ніж попередні дві. Окремі обмеження, які є притаманними для ЄДЕССБ у моніторингу відбудови громадськими організаціями:

- У відкритому доступі немає фінансових даних (вартість, джерела фінансування), тож систему потрібно поєднувати з іншими реєстрами для аналізу «гроші + об'єкти».
- Для автоматизованої аналітики потрібні додаткові зусилля з очищення й уніфікації адрес та ідентифікаторів, щоб коректно зшивати ЄДЕССБ з даними Prozorro, Spending.gov.ua та DREAM.

3.5. DREAM

DREAM – початково це державна цифрова екосистема управління відновленням (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management). У 2023 та 2024 роках її створення та робота регулювалась Постановою КМУ, яка носила експериментальний характер. Тому, місцеві органи влади не були зобов'язані вносити туди свої проекти відбудови та відновлення. Тому, покриття проектами громад говорило передусім про бажання місцевих органів влади подавати на DREAM проекти. Система задумувалась як так, що збирає, впорядковує та публікує дані про проекти відновлення на всіх етапах – від ідеї та підготовки до реалізації та моніторингу результатів: водночас наявна інформація дуже залежала від дисциплінованості ініціаторів проектів у процесі внесення змін. Подекуди на порталі були помилки, оскільки відповідальності за них не було, а в DREAM відсутній механізм для верифікації даних.

Водночас вже у 2024 та 2025 роках систему почали використовувати для подачі та відбору проектів для фінансування окремих програм з Державного бюджету. Йдеться про програми фінансування укріплень та харчоблоків, проектів відбудови та відновлення за рахунок коштів Європейського інвестиційного банку, розподілу фінансування Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

З 2025 року DREAM стає системою управління публічними інвестиціями. За розвиток системи передусім відповідає Мінрозвитку та Проектний офіс DREAM за підтримки міжнародних партнерів, зокрема Open Contracting Partnership і в координації з Мінфіном та Мінекономіки.

На публічному порталі DREAM (dream.gov.ua) доступні кілька ключових модулів: інтерактивна карта проектів відновлення, [аналітичний модуль](#), публічні профілі проектів та [академія для користувачів](#). Карта показує проекти з географічною прив'язкою (громада, область), типом об'єкта (житло, соціальна інфраструктура, транспорт, енергетика тощо), етапом реалізації та орієнтовною вартістю; аналітика дозволяє формувати зрізи за регіонами, секторами, джерелами фінансування, замовниками; профіль проекту включає опис проблеми, мету, очікувані результати, джерела фінансування, відповідального замовника, підрядників, а також посилання на пов'язані реєстри та системи (наприклад, Prozorro).

Зокрема на порталі вже є інформація про Єдиний проектний портфель (ЄПП) держави, а також додаються ЄПП громад. DREAM здійснює автоматичну оцінку проектів за визначеними урядом критеріями.

Отже, якщо під час впровадження грантової програми DREAM був важливим через те, що це єдина зведена база проектів відбудови та відновлення (хоча далеко не повна і не верифікована), то вона зараз стає цифровою основою реформи управління публічними інвестиціями (PIM) і в майбутньому дозволить відстежувати

шлях коштів і проектів від планування до реалізації і звітності, підвищуючи прозорість для громадян, донорів і бізнесу

Втім, у DREAM є й обмеження, які важливо враховувати під час громадського моніторингу:

- Система перебуває в активній стадії розвитку: окремі модулі, валідація даних та інтеграції з іншими реєстрами ще доробляються, через що можливі прогалини, дублікати або технічні помилки.
- Аналітика DREAM на етапі пілоту не була офіційною статистикою, а тому її потрібно було використовувати разом з іншими джерелами, які також обмежені.
- Подекуди інформація на DREAM не відповідала дійсності, а тому заплутувала громадські організації при здійсненні моніторингів. Іноді це було пов'язано з відсутністю оновлення про стан реалізації проектів.

Отже, перелік відкритих даних, які є доступними для громадських організацій при здійсненні моніторингів відбудови та відновлення, є достатній. Водночас існують обмеження в кожній зі систем відкритих даних, які треба розуміти при здійсненні моніторингів. Поки що зробити моніторинг без надсилання численних запитів про інформацію складно, або навіть неможливо.

3.6. Дашборди про відбудову на основі відкритих даних

Оскільки користування відкритими даними потребує навичок, верифікація даних займає час, а отримати відповіді на запити про інформацію складно корисними джерелами даних про відбудову стали дашборди, які розробив Центр досліджень фінансової політики, підготовлені в межах проєкту «Вартість війни».

Фонд ліквідації наслідків збройної агресії⁴ : На цій інтерактивній мапі представлено інформацію про видатки за рахунок Фонду ліквідації наслідків збройної агресії за 2023 і 2024 роки (без сектору безпеки та оборони та критичної інфраструктури).

Також Центр створив базу видатків Фонду за 2023-2024 роки та базу даних закупівель за кошти Фонду ліквідації наслідків збройної агресії (2023–2024).

Видатки місцевих бюджетів на відновлення⁵: Це перша структурована база, що охоплює видатки місцевих бюджетів на відновлення за спеціально створеними програмами (житло, школи, лікарні тощо). У ній зібрані дані за 2023–2024 роки.

⁴ Дашборд <https://fiscalcenter.org/liquidationfund>;

Відео інструкція до дашборду <https://youtu.be/v9B2diiFOL4>;

База даних видатків <https://fiscalcenter.org/news/vydatky-fondu-likvidatsii-u-2024-rotsi-vidkryta-baza-danykh/>; База даних закупівель <https://fiscalcenter.org/news/fund-liquidation-procurement-database/>

⁵ Дашборд <https://fiscalcenter.org/project/local-budget-recovery/>;

База даних видатків https://fiscalcenter.org/news/local_recovery_data_2023-2024/;

База даних закупівель <https://fiscalcenter.org/news/local-budget-prozorro-2023-2024/>.

Йдеться про понад 1300 об'єктів із сумарними видатками понад 1,6 млрд грн. Для кожного об'єкта є адреса, тип, геодані та перевірені суми. Це дозволяє побачити реальну картину розподілу коштів по регіонах і нерівномірність у пріоритетах громад.

Кошти партнерів (ЄІБ)⁶: Для цієї бази даних було зібрано понад 2 млрд грн видатків за 2022-2024 роки. У ній враховані всі доступні дані про кошти Європейського інвестиційного банку, співфінансування з державного та місцевих бюджетів за двома програмами, які фінансують відбудову житла, соціальної та критичної інфраструктури в Україні:

- Надзвичайна кредитна програма для відновлення України;
- Програма з відновлення України.

Водночас обмеженням цих даних є те, що їх створення потребує часу на збір даних та їх верифікацію. Тому існує досить відчутний лаг між здійсненням фінансування та появою верифікованих даних на сторінці Центру. Важливо, щоб такі дашборди оприлюднювались щомісяця Міністерство розвитку.



⁶ Дашборд <https://fiscalcenter.org/international-map>

База даних видатків <https://fiscalcenter.org/news/eib-recovery-data-2022-2024/>

База даних закупівель <https://bit.ly/4nQvgzU>

4. Основні висновки моніторингу

4.1. Планування та пріоритизація

Аналіз матеріалів моніторингу свідчить, що процес планування та пріоритизації проєктів відбудови в Україні різниться між територіальними громадами (ТГ) та часто залежить від спроможності і прозорості конкретної громади або обласної адміністрації. Лише у 22% випадків громадські організації зазначили, що процес затвердження проєктів був прозорим та відкритим.

В цілому, ситуація з планувальними документами поліпшувалась протягом 2022 - 2025 років. Після ухвалення рішення КМУ про необхідність розробки та прийняття програм комплексного відновлення (ПКВ) та планів відновлення⁷, процес підготовки таких документів почався під кінець 2023 року і активно тривав у 2024 році. Відповідну діяльність підтримали ряд донорських проєктів, до процесу також залучились громадські організації. ПКВ охоплюють соціальну сферу, включно з медициною, освітою та житлом та часто декларують визначені підходи до пріоритизації.

Водночас вже з кінця 2024 року наявність таких планів та програм стала втрачати свою важливість, оскільки змінився підхід: для виділення коштів стали більш важливими стратегії розвитку територіальних громад. Так, для участі в конкурсах на фінансування за рахунок коштів Європейського інвестиційного банку (які виділяють через бюджет), важливою стала саме наявність стратегії. Зараз громади переглядають свої стратегії з огляду на оновлення Державної стратегії регіонального розвитку у 2024 році та регіональних стратегій.

Ще одним недоліком процесу планування є відсутність оновлених планів розвитку територій: у 2025 році парламент знову відтермінував обов'язкову підготовку комплексних планів просторового розвитку. Їх відсутність не дозволяє якісно та ефективно планувати і відбудову та відновлення.

В цілому, громадські організації, які здійснювали моніторинг відбудови, звітували про наявність суттєвих прогалин у стратегічному плануванні, що створює ризики несистемної відбудови. При цьому ключовим викликом була та залишається відсутність чітких, формалізованих критеріїв оцінки пріоритетності проєктів, як це передбачено нормативними документами.

⁷ [Постанова](#) КМУ №1159 від 14.10.1022 «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них»; [Постанова](#) КМУ №731 від 18.07.2023 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад».

На державному рівні восени 2023 року Мінрозвитку ухвалило методологію пріоритизації проєктів, які фінансуються за рахунок коштів Фонду ліквідації наслідків збройної агресії.⁸ Фонд – це бюджетна програма, яка була найбільшим джерелом фінансування відбудови та відновлення у 2023 році. Залишки коштів фінансували проєкти відбудови та відновлення у 2024 році. При цьому не всі кошти з Фонду розподіляли відповідно до пріоритизації. Вищезазначена методологія використовувалась лише для Фонду, тоді як все інше фінансування надавалось за іншими підходами пріоритизації. При цьому, ряд проєктів, які отримали фінансування за рахунок Фонду, мали ПКД ще з 2021 року, а тому не були пов'язані саме з ліквідацією наслідків війни.

У Сергіївській селищній раді, але не тільки там, наприклад, декларували відновлення "усього паралельно", не розділяючи школу та житловий будинок за пріоритетністю.

У 2024 та 2025 роках підходи до пріоритизації змінилися на державному рівні в межах реформи системи управління публічними інвестиціями. Уряд визначив чіткі критерії для оцінки проєктів, які покликані стати підґрунтям для пріоритизації відбудови. Водночас фінансування програм за кошти ЄІБ відбувається за іншими критеріями. Разом з тим підхід до визначення пріоритетів для відбудови та відновлення буде змінюватись і на місцевому рівні як раз в межах реформи системи управління публічними інвестиціями. До кінця 2025 року громади мають ухвалити свої середньострокові пріоритети інвестицій та єдині проєктні портфелі: якість відповідних документів буде різнитись між громадами також передусім через різну їх спроможність.

У багатьох випадках рішення про відновлення ухвалювалися адміністративно, без належного конкурентного відбору серед інших пошкоджених об'єктів. Також в 70% випадків громадську думку не враховували. Наприклад, деякі об'єкти в Запоріжжі (зокрема укриття) були обрані за результатами обстеження приміщення, але не проходили процедур пріоритизації та оцінювання. Для деяких проєктів, ініційованих донорами, процедура місцевої пріоритизації чи конкурентного відбору не проводилася. В інших випадках, пріоритети формувалися на основі технічного стану пошкоджених будівель, кількості звернень мешканців та наявності технічних звітів.

Загалом, громадський моніторинг показує, що пріоритетом є необхідність відновлення базових соціальних функцій та повернення населення:

⁸ [Наказ](#) Мінрозвитку №964 від 20.10.2023 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо пріоритизації проєктів ліквідації наслідків, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України».

1. Житло критичне для повернення населення, особливо молодих сімей. Проєкти відновлення житлових будинків у Запоріжжі, Ірпені, Бучі та Харкові були високо пріоритетними.
2. Освіта (школи, дитячі садки) необхідна для стабілізації життя та повернення родин, забезпечення безперервності освітнього процесу. Це була найбільш профінансована сфера на Полтавщині (застереження: висновок ґрунтується на результатах моніторингів, які не охоплюють всі регіони та всі об'єкти). Активно відновлюються школи та укриття (наприклад, укриття в школах Чернігівщини та Запоріжжі).
3. Охорона здоров'я (лікарні, амбулаторії) важлива для забезпечення доступу до базових медичних послуг. В моніторингу були лікарні з Харкова, Тростянця, тощо.

Однією з найбільших перешкод у плануванні є фінансова спроможність громад оновити плани розвитку та розробити нові підходи «Плани та проєктна документація дорогі. Громада не потягне».

Одним з наслідків відсутності системності та узгодженості заходів планування стало зокрема відновлення закладів освіти без наявності укриттів. В результаті стоять відновлені та якісні приміщення дитсадків або шкіл, але вони не працюють в режимі офлайн, оскільки немає укриттів. Подекуди навчання в таких закладах триває «під заяви батьків, що вони розуміють ризики і беруть їх на себе».

Також, незважаючи на загальну наявність планів, їхня реалізація часто сповільнюється через затримки у фінансуванні або кадрові проблеми (наприклад, мобілізація підрядних бригад).

4.2. Залучення громадськості та інформування

Залучення громадськості до процесів відбудови найчастіше має частковий або формальний характер.

У більшості випадків моніторинг зафіксував, що оцінка громадської думки на етапі підготовки проєкту не проводилася. Громадян, як правило, ставили перед фактом, презентуючи вже затверджений план робіт або вже після його завершення.

Залучення громадськості найчастіше взагалі не передбачене при обговоренні пріоритетів відбудови та відновлення об'єктів соціальної інфраструктури. Водночас дивним була і відсутність комунікації при відбудові житла після пошкодження та руйнувань. Так, рішення часто ухвалювали без залучення постраждалих мешканців, а інформацію вони не могли отримати ні від замовника, ні від підрядника.

Так, одним з численних прикладів відсутності залучення була Бучанська громада, де інформації про громадські слухання чи залучення експертів до розробки планів

відновлення житлових будинків не було знайдено. Мешканці постраждалого житла в Києві скаржилися, що комунікація відбувалася через керуючу компанію, і це було інформування, а не оцінка думок. В Одесі мешканців постраждалого будинку навіть не залучили до процедури огляду комісією, що визначала спосіб відбудови. Але фактично така проблема існувала в більшості громад, де проходив моніторинг.

Деякі замовники ремонтних робіт посилалися на те, що чинним законодавством не передбачене проведення громадських слухань під час відновлювальних робіт у пошкоджених будинках та об'єктах соціальної інфраструктури. Водночас підрядники більш охоче надають інформацію та співпрацюють з будинками, де створено ОСББ. Непоодинокі випадки, коли жителі пошкоджених багатоквартирних будинків створювали ОСББ, щоб мати вплив на відбудову житла. Навіть при цьому процес взаємодії зі замовниками та підрядниками був складний, але принаймні діалог був.

Наслідками такого закритого процесу планування та пріоритизації відбудови та відновлення є :

- Несприйняття рішень. Так, рішення про відбудову ухвалюються органами влади без зворотного зв'язку, що створює ризик неврахування інтересів та думки кінцевих бенефіціарів.
- Невідповідність потребам, коли забувають врахувати інтереси окремих груп осіб (зокрема йдеться про безбар'єрність).
- Втрата довіри, оскільки недостатня комунікація створює ризик втрати довіри до процесів відбудови та відновлення на місцях.

Незважаючи на наявність офіційних платформ, таких як Prozorro, DREAM та BRP, доступ громадськості до повної та систематичної інформації залишається обмеженим. Це створює ситуацію "часткової прозорості", коли кошти відслідкувати можна, але реальний прогрес і контроль якості робіт ускладнений.

Але не тільки питання в залученні до процесів відбудови та відновлення населення та активної громадськості. На жаль, не завжди залучають і керівників закладів, які відбудовують та відновлюють. Подекуди проекти не узгоджують з ними, а лише задають питання умовно про колір стін. Ця проблема існує незалежно від того, чи проект ініційовано громадою, чи обласною владою, чи донором та благодійником. Тому відбудова часто відбувається за принципом «як було», хоча можна було би запровадити нові підходи до розміщення приміщень, налаштування процесів, тощо, якби спитали в керівництва закладів.

При цьому, часто на місцях інформація про відбудову та відновлення обмежена:

- Доступ до фінансово-організаційної інформації (договори, підрядники, суми оплат) є Prozorro та Spending, але інформація часто незрозуміла для широкого кола громадян без спеціальних знань. При цьому через часте використання прямих договорів бракує взагалі розуміння вимог до оголошених тендерів.
- Дані, що публікуються у ЗМІ та соцмережах, часто мають новинний або оглядовий характер, не замінюючи собою офіційних, деталізованих звітів.
- громади активно використовували DREAM для подачі своїх проєктів, але часто інформація була не повна, іноді з помилками.
- У відкритому доступі часто немає проєктно-кошторисної документації (ПКД), деталізованих кошторисів або актів виконаних робіт, що є критичним для моніторингу відбудови та відновлення.
- Громади часто не публікують обґрунтування вибору конкретних об'єктів для відновлення, методологію оцінки потреб чи визначення пріоритетності.

Незважаючи на загальні проблеми, були зафіксовані й позитивні приклади, коли інформація була доступна, на Prozorro оприлюднювали як оголошення про тендер та ПКД, громада оперативно та вчасно звітувала про відбудову.

4.3. Джерела фінансування відбудови та відновлення

Відбудова в Україні здійснюється за рахунок широкого спектра джерел. При цьому, досить складно відслідкувати правильно джерело фінансування об'єктів. Часто для верифікації інформації треба подавати запити.

Основним джерело фінансування залишається Державний бюджет, але важливість бюджетних програм змінювалась. Так, у 2023 та 2024 роках важливим джерелом фінансування відбудови була бюджетна програма «Фонд ліквідації наслідків збройної агресії». Водночас, за даними Центру досліджень фіскальної політики, з 41,6 млрд грн, розподілених на фінансування проєктів в громадах, було використано лише 24,6 млрд грн. Це викликає питання спроможності громад вчасно та в повному обсязі впроваджувати проєкти. У 2023 році затримка у виконанні була пов'язана з особливостями бюджетування в Україні: кошти з Фонду виділили достатньо пізно, а тому громади не встигли впровадити проєкти до кінця року і мали повернути гроші. У 2024 році фактично їм повернули невитрачені кошти, але вони знову не справились. У 2024 та 2025 роках іншим джерелом Державного бюджету на відбудову є позика Європейського інвестиційного банку (ЄІБ). У 2025 році уряд також розподілив 1 млрд грн на проєкти за рахунок іншої програми Держбюджету – Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Кошти з усіх цих та інших програм Держбюджету виділяються на місця у формі субвенцій (адресних трансферів). Водночас відповідні рішення КМУ, якими виділяють субвенції на місця,

не містять назв проєктів та більше детальної інформації про спрямування коштів. Тому для потреб моніторингів відбудови потрібно співставляти відповідні субвенції з інформацією на інших джерелах і сьогодні в цьому дуже помічним стає DREAM.

Важливим джерелом фінансування відбудови та відновлення є також місцеві бюджети. Це стосується передусім нагальних робіт з відбудови та аварійно-відновлювальних робіт. Також місцеві бюджети мають співфінансувати проєкти, на які кошти виділяють з різних програм Державного бюджету.

Моніторинги громадських організацій показали, що важливу роль у фінансуванні відіграють міжнародні донори та благодійні організації. Це стосується як оперативного відновлення, невідкладної допомоги і довгих проєктів. Такі організації включають організації ООН (ЮНІСЕФ, ПРООН), які фінансують відновлення (наприклад, укриття, садочки), а також Міжнародна організація міграції, яка фінансувала зокрема відновлення житла в окремих проєктах. Також активними є благодійні фонди: United24, Французький фонд «Mécénat Servier», Finn Church Aid (FCA), International Medical Corps, Товариство Червоного Хреста, а також ACTED, та інші.

Моніторинг показав, що частими є затримки фінансування. Так, виявлено випадки, коли проєкти, які мали бути завершені, затримуються через брак коштів, зокрема на дофінансування. Так, вартість близько 30% проєктів, відбудову яких моніторили громадські організації, зросла. Важливою проблемою став брак кадрів, коли через мобілізацію працівників підрядник мусив продовжувати терміни виконання проєктів. В цілому, близько 30% об'єктів не було здано в попередньо визначені терміни.

Одним з проєктів відбудови, який обіцяв стати дуже успішним, але стикнувся зі затримкою через брак фінансування, але й юридичні питання став проєкт комплексного відновлення Посад-Покровського в Херсонській області, за яке відповідає Агентство відновлення. Серед фактично юридичних питань, які затримали реалізацію проєкту, була відсутність відведення землі і кадастрових номерів, і відповідно права власності у фактичних власників приватних будинків.

Іноді, громадські організації зазначали про наявність ризику подвійного фінансування та розбіжності між заявленим та фактичним фінансуванням. Хоча більшість моніторингів не виявила прямого дублювання фінансування (близько 86% об'єктів), було зафіксовано розбіжності в даних про джерела фінансування між системами DREAM (донорське) та Prozorro (бюджетне). Подекуди відмінності стосувались і заявлених сум фінансування договорів (коли фактичне фінансування було суттєво вищим, ніж заявлено на DREAM).

При цьому, ризик подвійного фінансування існує через те, що подекуди відбудову та відновлення фінансують за рахунок кількох джерел. Оскільки у низці випадків відсутня деталізована інформація про повний кошторис або акти виконаних робіт

(навіть при наявності даних у Prozorro про оплати), то це часто не дозволяло точно встановити можливість подвійного фінансування та ефективність витрачання коштів. Також іноді під один і той самий об'єкт створювали окремі проекти з окремими кошторисами на різні види робіт: ремонт даху, вставлення вікон, ремонти фасадів, тощо. У такий спосіб власники закладів – місцеві органи влади – намагались забезпечити більше фінансування на відновлення функціональності закладів.

4.4. Prozorro непрозоре

Моніторинг закупівель виявив, що принципи конкурентності та прозорості в Prozorro порушуються або обходяться, що створює ризик корупційних зловживань та неефективності використання бюджетних коштів.

Під час повномасштабної війни в публічних закупівлях обмежена конкуренція та поширені неконкурентні процедури. Так, уряд своїм рішенням запровадив можливості проводити публічні закупівлі з особливостями в умовах воєнного стану. Досить частими були випадку використання прямих договорів. Йдеться про закупівлі (особливо на проектні роботи, авторський та технічний нагляд) без застосування електронної системи Prozorro. Хоча законодавчо це дозволено (спрощені закупівлі), це може розцінюватись як уникнення публічного контролю.

Договори за прямими договорами на підготовку ПКД та здійснення будівельних робіт подаються замовниками на сайт Prozorro. Але проблема полягає в тому, що дуже часто для таких проектів відсутні ПКД або інші документи, які дають розуміти, що саме стоїть за закупівлею, які основні вимоги, які джерела фінансування.

Моніторинги закупівель виявили ризики завищення вартості матеріалів порівняно з ринковими цінами. Проблеми виникають через недостатню чіткість кошторисної частини проекту щодо визначення типу матеріалів, що ускладнює порівняння цін. Відсутність публікації деталізованої ресурсної відомості та кошторисів у відкритому доступі унеможлиблює незалежну верифікацію цін. Частково ці питання мають бути вирішені в межах постанови КМУ про ціноутворення.

Громадські організації часто зазначали про проблемних підрядників та корупційні ризики. Зокрема, були виявлені факти залучення компаній, які фігурують у журналістських антикорупційних розслідуваннях та кримінальних провадженнях. Також виявлено ризики, пов'язані з проектними організаціями, які мають значну частку неконкурентних контрактів із замовником.

Аудити Державної аудиторської служби (ДАСУ) в деяких випадках підтверджував наявність порушення або необхідність усунення дискримінаційних умов. Подекуди після перевірок вартість договорів знижувалась, а не зростала.

4.5. Безбар'єрність поки що примарна

Принцип безбар'єрності є обов'язковим при відбудові за принципом «відбудувати краще, ніж було». Однак загальна картина, зафіксована моніторингами, свідчить про лише часткову відповідність об'єктів вимогам безбар'єрності.

Громадські організації, які здійснювали моніторинг відбудови на місцях виділили лише 17% об'єктів, які відповідають вимогам безбар'єрності. Ще 42% відповідають таким вимогам частково. Тут важливо зазначити, що оцінювали фізичну безбар'єрність, і передусім доступність закладів для людей на кріслах колісних. Зокрема йшлося про встановлення пандусів, підйомників (ліфтів), забезпечення достатньої ширини дверей та входів. Наприклад, у Березнегуватській лікарні вже встановлюють механізми для підйому маломобільних людей. У Чернігівській школі встановлено підйомники та облаштовано інклюзивний санвузол в укритті. Влаштування санвузлів для маломобільних груп населення стало більшим викликом, оскільки навіть за їх наявності зокрема в школах, вони часто зачинені. Також, подекуди, навіть якщо є пандуси, відповідна ширина дверей, то часто такі санвузли не відповідають стандартам безбар'єрності.

Найбільші прогалини стосуються комплексності рішень та сенсорної доступності, що є критичним для осіб із порушеннями зору, слуху та когнітивними порушеннями. Так, на багатьох об'єктах відсутні таблички шрифтом Брайля, тактильні елементи навігації, контрастні позначення чи зрозумілі схеми евакуації.

Навіть коли елементи безбар'єрності присутні, вони можуть не відповідати ДБН. Наприклад, пандус може бути встановлений, але мати неправильний кут нахилу, або ж бути без поручнів з обох боків.

"Примарність" безбар'єрності у житлі стала найбільшим викликом при відбудові. Так, у житлових будинках найчастіше не роблять навіть пандусів. Водночас відбудова багатоповерхових будинків показала, що часто рішення безбар'єрності можуть різнитись між під'їздами, оскільки мешканці самостійно можуть фінансувати елементи доступності, як-то пандус (Харківщина, Київщина). На об'єктах, де відновлення здійснювалося без консультацій з мешканцями (Одеса), були створені нові фізичні бар'єри, що роблять доступ зокрема до укриття небезпечним.

При цьому, про безбар'єрність «забувають» і у будівництві зруйнованого приватного житла. Для прикладу, приватні одноповерхові будинки в проєкті Комплексної відбудови житлових будинків в м.Ірпінь, будують з кількома сходинками, а ширина отвору для дверей становить 90 см, а тому будинки на початку стають не придатними для проживання людей на кріслах колісних.

Важливо, що дуже часто укриття не є доступними для людей на кріслах колісних. В результаті така категорія людей фактично не має права на захист під час обстрілів.

Іноді сходи в укриття в школи дуже різкі, а тому діти можуть постраждати, якщо швидко заходять в укриття під час тривоги. Натомість є вже випадки, коли робляться пологі спуски (без сходів) в укриття, а також один з входів оснащується ліфтом або підйомником.

Моніторинг в Ірпінській громаді виявив, що проблему безбар'єрності посилюють стереотипні уявлення серед проєктувальників та керівників закладів, які вважають, що спеціальні заходи не потрібні, оскільки "тут таких дітей не буде". Це демонструє, що **інклюзивність вимагає не лише фінансування, а й зміни свідомості**. При цьому, якщо говорити про освітні заклади, то це не лише про дітей, але й про їх батьків та ефективне батьківство, а також про можливість людини на кріслі колісному працювати в такому закладі.

В цілому, під час здійснення моніторингів громадські організації ставали адвокатами безбар'єрності на місцях. Важливо зазначити, що подекуди відсутність безбар'єрності – це про такі причини, як «не подумали» більше, ніж про саботаж. Також іноді елементи безбар'єрності присутні, але не відповідають стандартам, тобто працює принцип «хотіли як краще, вийшло як завжди».

Загалом, моніторинги показали, що працювати над зміною підходів та філософією потрібно з усіма учасниками процесу відбудови та відновлення. Зокрема йдеться про забезпечення правильної ширини дверей, відсутність порогів в дверній рамці, тощо.

Важливо, що навіть коли захід безбар'єрний, тобто доступний, маломобільні громадяни зможуть ним скористатись. Так, окремі громадські організації в своїх моніторингах зазначали, що дістатись до відповідного закладу люди на кріслах колісних зможуть лише на власному автомобілі. А тому, для забезпечення доступності потрібні справді безбар'єрні маршрути (знову ж таки, по них потрібна чітка комунікація та обґрунтування), а також відповідний громадський транспорт.

4.6. Енергоефективність дорого, але потрібно

Відповідність об'єктів вимогам енергоефективності здебільшого оцінюється як часткова. Проєктні організації зобов'язані дотримуватися мінімальних вимог, встановлених ДБН.

Моніторинг показав, що переважна більшість проєктів відбудови та відновлення сфокусована на локальних, економічно вигідних заходах, які не становлять комплексної термомодернізації.

Так, масово встановлюються двокамерні або трикамерні енергоефективні склопакети. У деяких випадках (як у Кривому Розі) вікна, закуплені по факту, виявилися більш енергоефективними, ніж вимагала проєктна документація, хоча

подекуди ситуація інша. Важливо, що ситуація поліпшилась з 2022 року, коли ні донори ти органи влади не зважали на клас енергоефективності вікон.

Порівняно часто виконувалось часткове утеплення фасадів або горищного перекриття (наприклад, у дитячому садку «Барвінок»). Проте комплексна фасадна теплоізоляція головних корпусів, наприклад, Чернігівської лікарні або житлових будинків, відсутня. Цікаво, що при відновленні окремих багатоквартирних будинків в м.Київ початково закладались роботи з утеплення, але потім його не робили і звітували про економію коштів.

Хоча багато об'єктів отримали певні покращення, вони все ще далекі від сучасних стандартів «будуй ліпше, ніж було». Так, лише для окремих закладів було встановлено сонячні панелі, і ще в більш рідких випадках йшлося про купівлю акумуляторів (зокрема корпус 2 Чернігівської Політехніки, але інші корпуси залишились як були).

Генератори широко використовуються як резервні джерела, але це не замінює повноцінну енергонезалежність. Разом з тим, їх наявність є важливою зокрема для функціонування освітніх закладів під час вимкнення світла. Тривалі відключення світла поставило під ризик роботу окремих підземних шкіл в Запорізькій області, оскільки резервний генератор не витягував всі потреби.

Позитивним кроком є встановлення індивідуальних теплових пунктів (ІТП) з автоматичним регулюванням (Чернігівська лікарня, Новобасанська школа, НУ "Чернігівська політехніка"), хоча це все ще рідкісні випадки відбудови.

Забезпечення повної енергоефективності є дорогим. Це видно з того, що навіть за умови впровадження низки заходів, об'єкти здебільшого досягають лише базового рівня класу енергоефективності.

Саме через вартість, незалежно від замовника та джерела фінансування від енергоефективності часто відмовляються. Тривалі ефекти, як-то менші видатки на утримання закладів після відбудови, мало хто враховує.

Незбалансований підхід до енергоефективності створює експлуатаційні ризики. Якщо проєкт передбачає виключно електроопалення, це ставить під загрозу стабільну експлуатацію у разі тривалого відключення електрики, навіть за наявності генератора.

Хоча існують позитивні приклади системного підходу до енергозбереження, загалом відбудова часто обмежується мінімально необхідними заходами, залишаючи потребу в повноцінній термомодернізації та інтеграції ВДЕ як пріоритет для майбутніх інвестицій.

4.7. Громадський моніторинг: партнерство чи контроль

Фактично моніторинг, який здійснювали громадські організації, був покликаний на контроль за тим, як здійснюється відбудова та відновлення на місцях з метою сприяти якіснішій та ефективнішій відбудові загалом та ефективнішому витрачання бюджетних коштів. Водночас, оскільки процес відбудови та відновлення новий для багатьох гравців в Україні, як і моніторинг за ним, то важливими ставали і партнерські відносини між громадськими організаціями та представниками влади та/або керівництва закладами.

Так, громадські організації могли надавати рекомендації щодо впровадження елементів безбар'єрності при відбудові та відновленні, наголошувати на потребі запроваджувати енергоефективні рішення. Так, справді лише спільними зусиллями можна досягнути дотримання принципу «відбудуй ліпше, ніж було».

Зокрема в Ірпені моніторинг допоміг виявити системні бар'єри, що в підсумку змусило керівництво міста змінити ставлення до проблеми, ініціювати встановлення підйомників та доступних вбиралень. У Харківській обласній дитячій клінічній лікарні на основі аналітичного супроводу планується інтегрувати рекомендації щодо енергоефективності та безбар'єрності у технічні завдання для майбутніх ремонтів.



5. Висновки

Проведений аналіз виявив низку системних проблем, що потребують реагування. Основна увага зосереджувалася на критичних аспектах відбудови: плануванні та пріоритизації, прозорості публічних закупівель (Prozorro), залученні громадськості та інформуванні, а також безбар'єрності та енергоефективності. Аналіз засвідчив, що відновлення часто супроводжується непрозорим ухваленням рішень, обмеженою конкуренцією в тендерах, та ризиками завищення цін на будівельні матеріали. Хоча цифрові платформи (DREAM, Prozorro, Spending) надають базовий доступ до даних, він часто є фрагментарним та потребує зусиль та верифікації. Часто відсутні ПКД та інші важливі документи. Тому громадські організації працюють зі запитами про надання публічної інформації. Однак подекуди під час повномасштабної війни отримують відмови з міркувань безпеки, що виглядає радше як маніпуляція та зловживання.

Крім того, виявлено, що життєво важливі принципи «відбудувати ліпше, ніж було», особливо щодо безбар'єрності та енергоефективності, часто ігноруються або реалізуються лише частково. Наприклад, менш ніж п'ята частина об'єктів повністю відповідає вимогам доступності.

Отже, якщо більш детально, то аналіз результатів громадського моніторингу відбудови соціальної інфраструктури протягом 2022–2025 років дозволяє зробити низку висновків.

Передусім, процес відбудови часто відбувається в умовах обмеженої координації та прозорості, де кожен актор прагне швидко реалізувати свою частину роботи, що призводить до хаотичності та неефективності.

Хоча багато громад розробили або перебувають у процесі розробки Програм комплексного відновлення (ПКВ), лише 22% випадків засвідчили прозорий та відкритий процес затвердження проєктів. Існує гостра проблема фінансової та кадрової неспроможності громад (зокрема малих) самостійно забезпечити розробку планувальних документів. Пріоритетизація часто відбувається не на основі чітких методик оцінки, а адміністративно або внаслідок нагальності та тиску. Критичним наслідком цього є відновлення закладів освіти без наявності укриттів, що унеможливорює їх повноцінне функціонування в офлайн-режимі.

Залучення до планування та затвердження проєктів здебільшого є відсутнім або формальним. Громадяни часто не мають можливості впливати на рішення на етапі ініціації, що призводить до неврахування їхніх потреб.

Відбудова часто поєднує кошти державного та місцевих бюджетів, а також значну підтримку міжнародних донорів. Хоча прямих випадків дублювання фінансування

виявлено мінімум, недостатня координація та фрагментарність даних створюють ризики неефективного використання ресурсів.

Процеси закупівель та інформування громадськості мають системні прогалини, що підвищує корупційні ризики. Домінуючою практикою є уникнення конкурентних процедур (прямі договори або торги з одним учасником), хоча це дозволено законодавством під час війни. Це призводить до ризиків завищення цін на будівельні матеріали та обладнання та залучення підрядників з сумнівною репутацією.

Доступ до ключової інформації є лише частковим. Замовники часто не публікують повний пакет тендерної та проектно-кошторисної документації (ПКД), включаючи ресурсні відомості та акти виконаних робіт, що унеможливляє належний фінансовий аудит та громадську перевірку цін.

Незважаючи на часто обговорюваний принцип «відбудувати краще, ніж було», його реалізація залишається фрагментарною. Лише 17% промоніторених об'єктів повністю відповідали вимогам безбар'єрності. Увага приділяється переважно фізичним бар'єрам (пандуси, широкі двері), але навіть вони часто не відповідають нормам ДБН (неправильний кут нахилу, відсутність поручнів). Системно ігнорується сенсорна доступність (тактильна навігація, маркування шрифтом Брайля, кнопки виклику). У багатьох відбудованих об'єктах (зокрема укриттях) доступ для маломобільних груп залишається неможливим.

Якщо ж говорити про енергоефективність, то впроваджуються переважно базові заходи (заміна вікон на енергоефективні, часткове утеплення даху). Комплексна термомодернізація фасадів, встановлення теплових насосів або систем рекуперації тепла часто відсутні. Хоча багато об'єктів мають генератори, це є скоріше заходом енергонезалежності, аніж енергоефективності. Існують позитивні приклади інтеграції ВДЕ (сонячних панелей) та ІТП, але вони не є масовими,.

Отже, процес відбудови, зображений у матеріалах моніторингу, схожий на будівництво великого, термінового пазла у темряві. Кожен гравець (влада, донори, підрядники) має частину картинки і прагне швидко покласти свій елемент.

Планування та пріоритизація – це як спроба скласти загальний малюнок. Якщо немає затвердженої інструкції (плану) і єдиних критеріїв, частини кладуться хаотично (хтось відновлює житло, інший – школу, третій – укриття, без координації), покладаючись на інтуїцію або голосний запит.

"Прозорро непрозоре" – якщо торгівля відбувається в темряві (прямі договори, приховані кошториси), то легко купити завищену ціну за дефектний елемент.

А Безбар'єрність та Енергоефективність – це як високоякісне покриття та підсвітка, які є необхідними для завершеного проєкту, але їх часто відкладають, бо вони дорогі

і не є "базовою" частиною конструкції, хоча без них об'єкт функціонує лише частково.

При цьому Залучення громадськості – це включення власників пазла до процесу, щоб вони могли підтвердити, що елемент пасує, і що він справді потрібен, а не просто купується "бо так вирішили".

6. Уроки для великої відбудови

Узагальнення результатів громадського моніторингу за 2022–2025 роки дозволяє виокремити важливі уроки, які мають бути враховані для забезпечення ефективної, прозорої та сталої відбудови України в майбутньому. Цей досвід свідчить про необхідність зміцнення інституцій, а також дотримання принципу людиноцентричності.

Перш за все, планування не має бути хаотичним або реактивним, викликаним лише нагальною потребою. Виявлено системні прогалини, де відновлення важливих об'єктів (наприклад, шкіл) не синхронізувалося з критичними безпековими потребами (наприклад, будівництвом укриттів), що призводило до неможливості їхнього повноцінного використання в офлайн-режимі. Майбутня відбудова повинна ґрунтуватися на чітких, формалізованих критеріях оцінки пріоритетності проєктів. Важливо, щоб відбудова у майбутньому ґрунтувалась на оновлених Стратегіях територіального розвитку та ухвалених комплексних планах просторового розвитку. Лише такий підхід дозволить скоординувати зусилля та перейти від фрагментарного підходу до відбудови до комплексного та цілісного.

Потрібно забезпечити прозорість публічних закупівель, оскільки саме в цьому компоненті громадський моніторинг виявив численні системні порушення, які створюють високі корупційні ризики. Частину цих прогалин має виправити ефективне впровадження нового регулювання КМУ по ціноутворенню, але це потребуватиме часу.

Водночас важливо усвідомити, що надмірне використання спрощених процедур (прямих договорів) або відкритих торгів з особливостями, де бере участь лише один учасник, стало нормою. Це мінімізує економію та призводить до завищення цін на будівельні матеріали та послуги. Майбутня політика має максимально посилювати конкуренцію та обмежувати неконкурентні закупівлі винятковими випадками. Важливою також є доступність інформації про закупівлі від оголошення закупівлі, до проведення оплати та здачі об'єктів в експлуатацію.

Принцип «відбудувати краще, ніж було» часто залишається лише декларацією. Висновки моніторингу вказують на необхідність впровадження цих стандартів не як опції, а як обов'язкової складової:

Коли говорити про доступність закладів соціальної інфраструктури, недостатньо зосереджуватися лише на пандусах (які часто не відповідають нормам ДБН). Необхідно забезпечити комплексний підхід, що охоплює тактильну навігацію, таблички шрифтом Брайля, доступні санвузли та безпечні шляхи евакуації в укриття (ліфти, підйомники). Тут важливою є саме зміна філософії та підходів як замовників, так і директорів закладів, так і інженерів-проектантів, представників технічного

нагляду та будівельників. При цьому, громадськість надалі може відігравати роль драйвера та фактично лобіста необхідності запроваджувати безбар'єрні рішення.

Енергоефективність має бути невід'ємним елементом відбудови у майбутньому. Необхідно інвестувати у термомодернізацію фасадів, утеплення дахів та інтеграцію відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) та систем автономного живлення. Цей підхід не лише зменшує експлуатаційні витрати, але й підвищує стійкість соціальної інфраструктури в умовах військових ризиків.

Важливо враховувати думку користувачів. Формальність залучення громадськості (інформування замість консультацій) призводить до неврахованих потреб. Успішні кейси демонструють, що конструктивний діалог з громадою та кінцевими бенефіціарами (ОСББ, батьки, персонал) на ранніх етапах планування забезпечує вищу якість та більшу задоволеність результатами.

В моніторингу громадських організацій бракувало ще одного важливого аспекту принципу «будуй ліпше, ніж було» - довкілєвого. Але для великої відбудови важливо буде розробити критерії дотримання і цього важливого принципу.



Інститут економічних досліджень
та політичних консультацій

вул. Рейтарська, 8/5-А, 01030 Київ

Тел. (+38044) 278-6342

E-mail: institute@ier.kyiv.ua

<http://www.ier.com.ua>

