



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

07 квітня 2026 року

№ 12-1

Київ

### **Про розгляд Звіту про результати аудиту відповідності на тему «Відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації»**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35–37, 39 і 41 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації».

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **ВСТАНОВИЛА:**

У березні 2023 року Кабінетом Міністрів України ініційовано пілотний проєкт з комплексного відновлення окремо визначених деокупованих населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ.

Мета цього проєкту – апробування нової моделі комплексного відновлення, що передбачала відхід від фрагментарного пооб'єктного підходу та перехід до системного відновлення населених пунктів за принципом «відбудувати краще, ніж було», із урахуванням засад сталості, безпеки і доступності та можливістю масштабувати напрацьовані рішення на інші території України.

Відновлення населених пунктів здійснювалося в умовах дії правового режиму воєнного стану, обмеженості фінансування, змін у нормативно-правовому регулюванні та інституційної трансформації органів виконавчої влади.

**1. Експериментальний проєкт щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації (далі – Проєкт), реалізовувався у режимі реагування на поточні проблеми, а не системного**



**управління, орієнтованого на результат.** Це призвело до недосягнення очікуваних результатів, зриву строків відновлення та втрати потенціалу Проєкту як бази для формування державної політики повоєнного відновлення.

**У 2023 році завершено роботи на одному із 20 запланованих об'єктів, у 2024 році роботи не завершено на жодному з 242 запланованих об'єктів.**

Переважна більшість об'єктів, розпочатих у 2023–2024 роках, не завершена, а деякі досі перебувають на початковій стадії будівництва. Це безпосередньо вплинуло на можливість використання об'єктів за призначенням їхніми власниками, унаслідок чого не досягнуто функціонального та соціального ефекту від відновлення.

**2. Визначальним системним чинником переважної більшості виявлених проблем і недоліків стало нерозроблення стратегічної та планової основи,** оскільки без чітко визначених цілей, пріоритетів, інструментів і строків відновлення Проєкт не міг забезпечити ані комплексності відновлення, ані досягнення поставлених цілей. Це унеможливило послідовне формування пріоритетів, визначення черговості заходів і забезпечення узгодженості рішень між центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Хоча Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Міністерство) вжило низку процедурних та підготовчих заходів, ключова мета, а саме – своєчасне розроблення та подання проєкту плану відновлення та розвитку регіонів, не досягнута.

Основною причиною стала затримка із затвердженням складу функціональних типів територій, зокрема територій відновлення, оскільки Міністерство не подало Кабінетові Міністрів України проєкт акта щодо їх затвердження.

Це унеможливило офіційний початок розроблення плану відновлення та розвитку регіонів, а відтак – територіальні громади фактично позбавлені можливості розробити власні плани відновлення та розвитку з крайньою датою їх реалізації до 31 грудня 2027 року.

Аудит виявив системне недотримання строків виконання доручень Прем'єр-міністра України. Деталізований план-графік реалізації пілотних проєктів у шести населених пунктах, який би визначив заходи, відповідальних осіб, строки, індикатори та джерела фінансування, Міністерство подало із затримкою у понад 7 місяців, а замість уніфікованого розпорядчого документа Кабінет Міністрів України отримав інформаційні листи з доданими графіками. Це свідчить про неналежне планування та незабезпечення комплексного підходу до відновлення населених пунктів.

**3. Функції Міністерства та Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України (далі – Агентство відновлення) як**



координаторів Проєкту **чітко не розмежовані**. Ключової вимоги доручення Прем'єр-міністра України щодо затвердження уніфікованого розпорядчого документа для всіх учасників Проєкту не виконано.

Проблема стала ще більш помітною після внесення у серпні 2024 року змін до Порядку реалізації експериментального проєкту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 року № 382 (далі – Порядок № 382). Відтоді Агентство відновлення як головний розпорядник бюджетних коштів на етапі планування не впливало на формування показників видатків, оскільки проєкт акта Кабінету Міністрів України щодо обсягів коштів для фінансування об'єктів готувало Міністерство за переліками об'єктів, сформованими ОВА.

Водночас з серпня 2024 року повноваження Міністерства у межах реалізації експериментального проєкту фактично передбачали підготовку проєкту акта Уряду на підставі переліків об'єктів, поданих ОВА, без оцінки та розгляду їх на відповідність встановленим вимогам. Це призвело до формалізації управлінської функції координатора та послаблення системи попереднього контролю.

Це у поєднанні з формальним характером міжвідомчої координації спричинило затримки в ухваленні ключових рішень, істотне скорочення строків використання бюджетних асигнувань і неможливість своєчасного початку робіт.

Зокрема, процес погодження урядових рішень щодо затвердження переліків проєктів та обсягів їх фінансування тривав близько двох місяців у 2023 році та шести місяців у 2024 році. Кабінет Міністрів України неодноразово повертав проєкти актів на доопрацювання, що створювало ланцюгові затримки.

**4. Процес відбору об'єктів для відновлення був непрозорим і непослідовним, а також відбувався без програм комплексного відновлення території територіальної громади, уніфікованих критеріїв пріоритетності, належної верифікації обов'язкових документів та публічного оприлюднення ухвалених рішень.** Це призвело до ухвалення непрозорих і непослідовних рішень та їх невідповідності у повній мірі реальним потребам територіальних громад.

Відбір об'єктів не ґрунтувався на комплексній оцінці соціально-економічних потреб громад, технічної можливості й економічної доцільності відновлення, а також цілісного бачення розвитку територій, оскільки територіальні громади – учасники Проєкту не мали програм комплексного відновлення та планів їх реалізації.

Обласні державні (військові) адміністрації (далі – ОВА) часто не враховували пропозицій громад, зокрема трьох громад **щодо відновлення**



**126 об'єктів, натомість 332 об'єкти включені без погодження з органами місцевого самоврядування.**

Обов'язкові передумови для відбору об'єктів до переліків не виконано, внаслідок чого до сформованих ОВА переліків включено значну кількість об'єктів, які не мали проектної документації, актів технічного обстеження та таких, що не внесені до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

Відсутність уніфікованого підходу до визначення першочергових потреб населення створила умови для непослідовного формування переліків об'єктів та їх неодноразового коригування.

Основною проблемою, яка вплинула на початок процесу відновлення в населених пунктах, стало затвердження переліків об'єктів Агентством відновлення без належної верифікації документів, поданих ОВА.

Агентством відновлення не забезпечено дотримання процедур, установлених Порядком № 382, зокрема щодо розгляду, затвердження або повернення на доопрацювання переліків об'єктів відповідній ОВА у разі наявності зауважень до них. Переліки неодноразово уточнювалися, а подекуди змінювалися вже після їх затвердження, що не передбачено Порядком № 382.

Формальне доопрацювання переліків об'єктів без конкретних зауважень з боку Агентства відновлення призвело до системного збільшення об'єктів у переліках, які здебільшого не погоджені з органами місцевого самоврядування, що знизило прозорість процесу відбору.

Неоприлюднення критеріїв і рішень щодо відбору об'єктів у населених пунктах – учасниках Проєкту створило умови для непрозорого ухвалення рішень, зниження довіри до процедур відбору об'єктів та обмежило можливість громадського контролю.

**5. Недоліки в управлінні бюджетними коштами мали суттєвий і системний характер** та охоплювали усі стадії бюджетного процесу – від планування і розподілу бюджетних коштів до їх використання. Управління бюджетними коштами у межах Проєкту характеризувалося частковим дотриманням вимог нормативно-правових актів, суперечливістю регуляторних актів, затримками із ухваленням урядових рішень і розподілом бюджетних асигнувань.

Використання коштів фонду ліквідації у 2023–2025 роках здійснювалося в умовах неузгодженого та суперечливого нормативно-правового регулювання, оскільки окремі постанови Кабінету Міністрів України містили норми, які розширювали або змінювали напрями використання коштів фонду ліквідації порівняно із законами про Державний бюджет.



Це не лише створило правову невизначеність для учасників бюджетного процесу, а й призвело до спрямування коштів фонду ліквідації у сумі **108,3 млн грн** на оплату робіт, які не належать до дозволених напрямів використання коштів цього фонду.

Зокрема, у 2023–2024 роках кошти фонду ліквідації у сумі **106,2 млн грн** використані на оплату робіт із розроблення проектної документації (її коригування) для реконструкції і капітального ремонту пошкоджених об'єктів, **2,1 млн грн** – на обстеження житлових будинків, яке мало бути проведене ще до початку робіт з відновлення об'єктів.

Розподіл бюджетних асигнувань здійснювався із суттєвим запізненням та нерівномірно, через це понад **4 612,9 млн грн** бюджетних коштів розподілені наприкінці бюджетних періодів, що уповільнило виконання робіт на об'єктах у населених пунктах.

Застосований підхід до розподілу бюджетних асигнувань призвів до повернення **4 513,5 млн грн** бюджетних коштів до державного бюджету, що вплинуло на результативність впроваджених заходів.

## **6. Результативні показники бюджетних програм не досягнуті.**

Управління бюджетними коштами мало формальний характер і не забезпечило перетворення виділених асигнувань у заплановані результати, внаслідок чого заплановані показники щодо кількості відновлених об'єктів у 2023–2024 роках не виконані.

Значна кількість об'єктів залишалася на стадії підготовки без фактичного початку будівельних робіт, притому, що сам Проєкт мав завершитися наприкінці квітня 2025 року. Ці затримки завадили досягненню запланованих результатів програм та негативно вплинули на ефективність експериментального проєкту.

## **7. Основною причиною системних порушень та недоліків у процесі відновлення об'єктів є неналежний внутрішній контроль на всіх етапах – від планування до приймання робіт та претензійної роботи.**

Замовниками будівництва не забезпечено належного дотримання вимог законодавства щодо формування ціни, приймання обсягів і вартості виконаних робіт, дотримання строків їх виконання та порядку оплати, що мало системний характер та негативно вплинуло на реалізацію Проєкту.

Незважаючи на те, що замовниками будівництва загалом дотримано базові принципи прозорості під час закупівель, їхня цілісність порушена на завершальних етапах через неоприлюднення звітів та ігнорування істотних умов договорів.

Ключовою проблемою є низький рівень конкуренції та висока частка закупівель поза електронною системою, що створює ризики монополізації ринку та обмежує економію бюджетних коштів.



Встановлено випадки прострочення повернення попередньої оплати за договорами на суму понад **21,3 млн грн**, а також порушення строків її повернення від трьох місяців до пів року у сумі **32,3 млн гривень**.

Технічний нагляд виявився неефективним, що призвело до прийняття та оплати невиконаних робіт, завищених обсягів ресурсів майже на **0,4 млн гривень**.

Будівельні роботи на окремих об'єктах розпочато без отримання дозвільних документів, що створює ризики невведення їх в експлуатацію та визнання робіт такими, що здійснені з порушенням встановленого порядку. Вартість робіт, виконаних без дозволів, становила понад **27,3 млн гривень**.

Виконання підрядних договорів здебільшого відбувалося з відхиленням від первинно визначених календарних планів, внаслідок чого роботи на об'єктах не завершені в заплановані терміни, а їх строки подекуди перенесені на 2026 рік. Така практика негативно впливає на рівень виконавської дисципліни та потребує перегляду підходів до контролю за дотриманням договірних умов.

Через неналежну претензійну роботу та незабезпечення контролю за дотриманням договірних умов замовниками будівництва не стягнуто штрафних санкцій у сумі **1,9 млн грн**, що створює передумови для неналежного ставлення виконавців робіт до виконання своїх договірних зобов'язань.

**8. Аудитом встановлено, що відновлення переважної більшості об'єктів здійснювалося повільними темпами, а рівень їх будівельної готовності залишається низьким, що не відповідає запланованим строкам та очікуваним результатам Проекту.** Навіть за об'єктами, де виконано значні обсяги будівельних робіт, завершення проєктів було перенесено на наступні бюджетні періоди через відсутність дозвільних документів.

Більшість об'єктів, відновлення яких розпочато у 2023–2024 роках, не завершена у встановлені строки. За таких умов об'єкти не могли бути введені в експлуатацію та передані їхнім власникам для використання, що призвело до накопичення обсягів незавершеного будівництва.

Так, Службою відновлення та розвитку інфраструктури у Київській області не завершені об'єкти у строки, визначені Проектом, а їх будівельна готовність коливається **від 1,2 до 64,8 відс.**, зокрема у двох новобудовах роботи проводяться на рівні фундаменту.

Службою відновлення та розвитку інфраструктури у Чернігівській області лише у грудні 2025 року введено в експлуатацію вулично-дорожню мережу, інші 5 об'єктів, які потрапили до вибірки, не завершені.

Департаментом регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації повністю завершено та введено в експлуатацію 2 об'єкти. Рівень будівельної готовності інших об'єктів коливався **від 3 до 100 відсотків**.



Водночас аудитом встановлено неоднорідну практику використання об'єктів: частина об'єктів не використовується за призначенням через відсутність дозвільних документів, тоді як за окремими житловими об'єктами власники фактично проживають, незважаючи на їх невведення в експлуатацію. Така ситуація свідчить про системні недоліки у завершальній стадії реалізації об'єктів.

Фактичне використання об'єктів за відсутності документів, що підтверджують готовність об'єктів до експлуатації, призводить до порушення вимог безпеки експлуатації об'єктів, ускладнює визначення відповідальності у разі настання аварійних ситуацій, а також свідчить про недотримання встановленого порядку завершення будівництва та передачі об'єктів їх власникам.

**9. Створена система моніторингу та звітності загалом функціонує та забезпечує регулярне і своєчасне подання звітності про використання коштів фонду ліквідації, однак має недоліки щодо повноти, достовірності та аналітичності інформації, необхідної для своєчасного виявлення фінансових ризиків, оцінки реального стану реалізації проєктів та ухвалення своєчасних управлінських рішень.**

У системі моніторингу на законодавчому рівні у 2023 році не визначено статусу одержувачів бюджетних коштів, для яких не регламентовано переліку обов'язкових показників, уніфікованих форм та строків подання інформації. Як наслідок, інформація одержувачами бюджетних коштів формувалася та подавалася лише на підставі окремих доручень або листів головного розпорядника бюджетних коштів. Це призводило до різного трактування показників, неповного відображення окремих фінансових та нефінансових даних.

Звітна інформація Агентства відновлення не містить розкритих відомостей про стан реалізації проєктів (об'єктів, заходів), що не відповідає вимогам законодавства та обмежує аналітичну цінність моніторингу, а також зосереджена на фінансових показниках без їх поєднання з інформацією про фактичний стан виконання робіт та рівень будівельної готовності об'єктів.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

## **ВИРІШИЛА:**

1. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації» (далі – Звіт) затвердити.

2. Це рішення та Звіт надіслати Верховній Раді України.



3. Це рішення та Звіт надіслати Комітетові Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і рекомендувати розглянути це рішення на засіданні.

4. Це рішення та Звіт надіслати Кабінетові Міністрів України й рекомендувати доручити Міністерству розвитку громад та територій України:

4.1. Спільно з іншими заінтересованими центральними і місцевими органами виконавчої влади підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, спрямовані на впровадження цілісної системи стратегічного планування відновлення регіонів та територій, у тому числі щодо:

внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки щодо затвердження складу функціональних типів територій;

проекту плану відновлення та розвитку регіонів з урахуванням пріоритетів, визначених документами стратегічного планування;

унормування питання узгодженості проекту плану відновлення та розвитку територіальної громади з програмою комплексного відновлення території територіальної громади (її частини).

4.2. Доручити Міністерству розвитку громад та територій України подати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо складу функціональних типів територій, зокрема територій відновлення, з метою їх затвердження у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

4.3. Доручити Міністерству розвитку громад та територій України запровадити обов'язкове виконання до-проектних заходів перед початком реалізації проектів з відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України відповідно до ДСТУ ISO 21502:2025 «Керування проектами, програмами та портфелями. Настанова щодо керування проектами».

5. Це рішення і Звіт надіслати об'єктам контролю: Міністерству розвитку громад та територій України, Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України, службам відновлення та розвитку інфраструктури у Київській, Чернігівській областях, Департаменту регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації – із пропозиціями вжити заходів щодо усунення наслідків порушень і недоліків, установлених за результатами аудиту, та рекомендувати:

5.1. Міністерству розвитку громад та територій України:

5.1.1. Розробити і внести у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти актів, якими, зокрема:

установити уніфіковані підходи до визначення пріоритетності задоволення першочергових потреб населення, чіткі критерії відбору та механізми їх застосування всіма суб'єктами, залученими до відновлення регіонів і територій,



що постраждали внаслідок збройної агресії проти України (термін – до 30 червня 2026 року);

з метою забезпечення реалізації експериментальних проєктів з відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, визначити умови участі координаторів таких проєктів, у тому числі при їх реалізації двома або більше центральними органами виконавчої влади (термін – до 31 грудня 2026 року).

5.1.2. Створити систему надання методологічної підтримки територіальним громадам з питань розроблення стратегічних документів для відновлення та розвитку регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України (термін – 31 грудня 2026 року).

5.1.3. Спільно з Київською обласною державною (військовою) адміністрацією, Херсонською і Чернігівською обласними військовими адміністраціями, Бородянською селищною радою Бучанського району Київської області, Гостомельською селищною військовою адміністрацією Бучанського району Київської області, Іванівською і Чорнобаївською територіальними громадами організувати роботу з мешканцями населених пунктів щодо роз'яснення механізму компенсацій за пошкоджені / знищені об'єкти нерухомого майна, надання їм допомоги у внесенні даних до Реєстру пошкодженого та знищеного майна і поданні заяв на компенсацію (термін – 30 червня 2026 року).

5.2. Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України:

5.2.1. Відобразити інформацію про стан реалізації проєктів (об'єктів, заходів) у звітності, що подається Міністерству фінансів України (термін – 31 травня 2026 року).

5.2.2. Забезпечити оприлюднення на офіційному вебсайті Агентства відновлення інформації щодо рішень про відібрані проєкти (об'єкти, заходи), пов'язані з відновленням регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України (термін – 30 червня 2026 року).

5.2.3. Спільно зі службами відновлення та розвитку інфраструктури в областях, Департаментом регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації впровадити систему моніторингу за незавершеними будівництвом об'єктами у населених пунктах Проєкту і періодичність її здійснення до дати прийняття об'єктів в експлуатацію (термін – 30 червня 2026 року).

5.3. Департаменту регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації провести організаційні заходи з акціонерними товариствами «Укрпошта» та «Укртелеком» для отримання дозволу на виконання будівельних робіт за об'єктом «Капітальний ремонт адміністративної будівлі АТ «Укрпошти» та АТ «Укртелеком» по вул. Центральна, 240 в смт Бородянка Бучанського району Київської області» (термін – 31 травня 2026 року).



6. Про виявлені під час аудиту ознаки кримінальних правопорушень повідомити Офіс Генерального прокурора шляхом надсилання Звіту та цього рішення.

7. Оприлюднити Звіт і це рішення на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Сергія Ключку.

**Голова**

**Ольга ПІЩАНСЬКА**

