



Рада бізнес-
омбудсмена

Проблеми захисту та відновлення критичної інфраструктури із залученням приватного сектору



Лютий 2025



План

Абревіатури	3
Загальні висновки	5
Вступ	8
Розділ 1. Політика держави щодо об'єктів КІ	11
Поняття об'єктів КІ	
Категорії критичності інфраструктури в Україні	
Органи управління із захисту об'єктів КІ	
Інформація щодо Реєстру об'єктів КІ	
Рівні захисту об'єктів КІ	
Розділ 2. Поточна ситуація в країні. Сторони процесу відновлення об'єктів КІ.	
Основні проблеми та виклики у процесі відновлення об'єктів КІ	17
2.1. Загальні проблеми реалізації проєктів по відновленню об'єктів КІ	17
Масштаби викликів	
Проблеми фінансування відновлення об'єктів КІ	
Сторони процесу відновлення об'єктів КІ	
Проблеми участі бізнесу у проєктах відновлення	
Проблема відсутності повноцінного правового поля	
Проблема земельних ділянок	
Проблема нестачі і плинності кадрів	
Проблема координації робіт по захисту об'єктів КІ та здійсненню відновлення об'єктів КІ зі стейкхолдерами	
Перевірка вартості будівельних матеріалів і послуг	
Проблема постачання будівельних матеріалів	
Проблеми, пов'язані з альтернативною енергетикою	
2.2. Проблеми участі у державних закупівлях	26
2.3. Проблеми при виконанні робіт / імплементації проєктів (у тому числі кошторис).....	29
Рекомендації Ради.....	31
Рекомендації, що вимагають негайного втілення	31
Рекомендації на довгострокову перспективу	33
Додатки	35

Абревіатури

Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України
АРМА	Агентство з розшуку та менеджменту активів
ВА	Військові адміністрації
ГЕС	Гідроелектростанція
ДБН	Державні будівельні норми
Держспецзв'язку	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
ЄС	Європейський Союз
КІ	Критична інфраструктура
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінекономіки	Міністерство економіки України
Міненерго	Міністерство енергетики України
Мінрозвитку	Міністерство розвитку громад та територій України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації України
МФО	Міжнародні фінансові установи (International Financial Institutions)
НБУ	Національний банк України
ООН	Організація об'єднаних націй
ППО	Протиповітряна оборона
РБО	Рада бізнес-омбудсмена
РЕБ	Радіоелектронна боротьба
Реєстр	Реєстр об'єктів критичної інфраструктури
СБУ	Служба безпеки України
СЕС	Сонячна електростанція
ТЕС	Теплова електростанція
ТЕЦ	Теплоелектроцентрально
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
ЦЗО	Централізована закупівельна організація
RDNA3	Третя швидка оцінка завданої шкоди і потреб на відновлення

Під час роботи над цим звітом РБО радилася з Торгово-промисловою палатою України, Американською торговельною палатою, Конфедерацією будівельників України, Федерацією роботодавців України, Європейською Бізнес Асоціацією, Українським Союзом промисловців і підприємців.

Дякуємо за надані фахові коментарі та пропозиції у процесі збору матеріалу та підготовки пропозицій Службі безпеки України, Держспецзв'язку, Агентству відновлення, Міністерству розвитку громад та територій України.

Окремо відзначаємо співпрацю з компаніями Autostrada, Arzinger, Helios Strategia Group, Europabud, We Build Ukraine.

РБО висловлює вдячність за плідну співпрацю у ході підготовки даного звіту Сергію Сухомлину, Олександрю Кубракову, Леву Парцхаладзе, Олександрю Черваку, Олені Шуляк, Анні Юрченко, Мустафі Найєму, Валерії Івановій, Дмитру Троєкурову, Анжеліці Лівіцькій, Ользі Моцарь та Дмитру Савченко.

Під час підготовки цього звіту були використані матеріали Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжнародної фінансової корпорації (IFC), ООН, Європейської Комісії, НАТО, а також інші відкриті джерела інформації.

У той же час, лише автори звіту несуть відповідальність за погляди та позиції, представлені у цьому звіті.

Цей звіт підготували:

Заступниця бізнес-омбудсмена
Тетяна Коротка, що відповідає за
напрямок «Політика і Відновлення»

Старший менеджер з питань
відновлення **Дмитро Полянський**

Старший менеджер з правових
питань відновлення **Олена Чорна**

Економічний аналітик **Ірина Ткаченко**

Спеціаліст з відновлення
інфраструктури **Роман Гомонець**

Під керівництвом бізнес-омбудсмена
Романа Ващука

Загальні ВИСНОВКИ

Масштабні руйнування, спричинені війною, **створили надзвичайну ситуацію, що вимагає комплексного підходу, стратегічного управління та ефективної співпраці між державою, бізнесом і міжнародними партнерами.** Згідно з останніми оцінками Світового банку, потреба України у відновленні складає 486 млрд доларів. При цьому, на термінове відновлення інфраструктури Україні потрібно 5 млрд доларів. Критична інфраструктура (КІ), яка стала однією з головних цілей країни-агресора, зазнала збитків майже на 155 млрд доларів.

Звіт зосереджений на аналізі існуючих проблем у сфері відновлення об'єктів КІ, зокрема енергетичного сектору, а також висвітлює ключові виклики, що ускладнюють реалізацію проєктів. Незважаючи на значну увагу та підтримку міжнародної спільноти та виділення значних фінансових ресурсів, ефективність відбудови КІ стримується низкою факторів. На тлі гострої необхідності спостерігається нестабільність фінансування, затримка виплат підрядникам, адміністративні бар'єри, складнощі у земельних питаннях, корупційні ризики у державних закупівлях, кадровий дефіцит та недосконале нормативне регулювання – все це гальмує відновлення та ставить під загрозу стійкість інфраструктури у майбутньому. **Законодавство не було підготовлено до умов війни, що спричиняє значні труднощі у реалізації відбудовчих проєктів і потребує невідкладних змін.**

На додаток до поточних викликів, особливу увагу звіт приділяє недостатній комунікації між державою та бізнесом. Відсутність чітких механізмів залучення приватного сектору призводить до

ситуацій, коли компанії змушені **працювати в умовах правової та фінансової невизначеності.** Це не лише знижує їхню мотивацію до участі у відновленні, а й унеможливорює довгострокове стратегічне планування.

- Чи не найбільшою проблемою при реалізації проєктів з відновлення об'єктів КІ є **питання оплати за проведені роботи та надані послуги.** Так, часто підрядники спочатку виконують роботи, а коли настає момент взаєморозрахунків, з'ясовується, що у держави немає коштів для оплати робіт і матеріалів. Це ставить представників бізнесу на межу виживання. Тому що багато компаній не тільки користувались кредитними коштами, щоб оперативно забезпечувати зобов'язання за проєктами відновлення об'єктів КІ, але і відволікали оборотні кошти підприємств.
- Окремою проблемою у фінансуванні проєктів та використанні бюджетних коштів є **неефективне освоєння виділених ресурсів,** що здебільшого відбувається в останні місяці бюджетного року, створюючи пікове витрачання коштів та проблеми з якістю виконаних робіт. Територіальні громади часто не спроможні ефективно реалізовувати проєкти відбудови, що призводить до невикористання наданих їм коштів. Додатково, трапляються затримки у прийнятті урядових рішень щодо використання міжнародних донорських коштів, які значно ускладнюють процеси відновлення, як це сталося з проєктами відбудови енергетичної інфраструктури, де через несвоєчасне скликання урядового комітету реалізація заходів була затримана.

- **Створення сприятливих умов для інвесторів**, зокрема через надання державних гарантій, страхування військових ризиків та спрощення регуляторних процедур, дозволить значно прискорити реалізацію проєктів у довгостроковій перспективі. Запровадження механізмів державно-приватного партнерства стане важливим інструментом для залучення фінансових ресурсів, необхідних для масштабної реконструкції. Крім того, участь іноземних фондів та фінансових установ, таких як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку та Міжнародна фінансова корпорація, може забезпечити стабільний потік капіталу для критично важливих проєктів.
- До 31 грудня 2024 року проєкти відновлення значною мірою **реалізовувалися як експериментальні** відповідно до постанови КМУ. На час реалізації цих проєктів до них обмежено застосовувалися вимоги низки нормативно-правових актів. Зокрема, це стосувалося правил державного фінансування капітального будівництва, відбору інвестиційних проєктів, яким надається державна підтримка, управління державними інвестиціями та здійснення попередньої оплати за товари, роботи й послуги, що закуповуються за бюджетні кошти. Це мало б спростити і прискорити реалізацію проєктів з відновлення енергетичної ІІ, але компаніям, які приєдналися до реалізації проєктів пізніше, часто пред'являють претензії з боку правоохоронних органів (часом обґрунтовані) щодо невідповідності споруд стандартам або нормам. Яким чином будуть реалізовуватись проєкти будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів ІІ паливно-енергетичного сектору у 2025 році станом на дату підготовки даного звіту – залишається невизначеним.
- **Зростаючий дефіцит кваліфікованих кадрів та звичайних робітників** негативно впливає на реалізацію відновлювальних проєктів, особливо у зонах, наближених до лінії фронту,

де ризики для життя значно вищі. Це ускладнює роботу як підрядників, так і постачальників, затримуючи процес відбудови. Додатковою проблемою є **невідповідність ринкових заробітних плат і кошторисних розрахунків, затверджених Мінрозвитком, які вдвічі-втричі нижчі за фактичні середні зарплати у будівельній галузі**. Це створює труднощі у залученні підрядників і гальмує участь іноземних компаній у відновленні об'єктів ІІ.

- **Проблеми з постачанням будівельних матеріалів** значно ускладнюють відновлення об'єктів ІІ через знищення виробничих потужностей, обмеження діяльності конфіскованих підприємств, порушення логістичних ланцюгів та зростання вартості енергоресурсів. Руйнування заводів та санкційні обмеження скоротили обсяги виробництва, тоді як знищена транспортна інфраструктура та прикордонні обмеження спричинили затримки у постачанні та підвищенні витрат. Водночас зростання цін на енергоресурси вплинуло на собівартість будматеріалів, що додатково ускладнює реалізацію відновлювальних проєктів.
- Відновлення об'єктів ІІ значною мірою залежить від ефективності державних закупівель, проте **прискорені процедури**, запроваджені під час воєнного стану, **створюють ризики корупції, зловживань та дискримінації учасників**. Обмежений доступ до інформації про тендери унеможливорює конкуренцію, а значна частина закупівель проводиться з одним учасником (85% у тендерах з електронною системою та 97% без неї). Відсутність чітких критеріїв відбору постачальників та дискримінаційні вимоги замовників часто сприяють лобіюванню «зручних» компаній, що впливає на якість і вартість робіт. Відсутність регулювання прямих закупівель та можливі юридичні ризики також стримують бізнес від участі у відновленні, а окремі експериментальні проєкти показують відсутність прозорості у витрачанні державних коштів.

В Україні сформовано правову базу та закладено інституційні засади для функціонування критичної інфраструктури, зокрема, існує певна сучасна законодавча база, введена категоризація об'єктів залежно від рівня загрози, яку спричиняє порушення їхньої роботи. Під час воєнного стану охорона об'єктів КІ посилюється військовим командуванням та адміністраціями, а управління сферою захисту КІ тимчасово покладено на Держспецзв'язку. У майбутньому можливе створення окремого органу для управління КІ.

Для забезпечення ефективного управління КІ створюється Реєстр КІ, який поки ведеться вручну через обмежений доступ до інформації. Включені до Реєстру підприємства отримують переваги, але також зобов'язані дотримуватись вимог Держспецзв'язку. Після закінчення війни оператори об'єктів КІ зможуть користуватись е-документообігом. Тоді процес наповнення та оновлення Реєстру буде відбуватися в автоматизованому режимі. Такий перехід потребуватиме впровадження багаторівневих заходів безпеки, включаючи шифрування даних, ізоляцію систем, резервування та регулярний аудит кіберзахисту.

Особлива увага приділяється захисту енергетичної інфраструктури, яка є вразливою до фізичних, техногенних, кібернетичних та військових загроз. Для її захисту застосовуються багаторівневі заходи, зокрема будівництво захисних споруд, впровадження засобів РЕБ та розвиток децентралізованої генерації. **Україна активно працює над посиленням безпеки КІ, у тому числі через міжнародну співпрацю, зокрема з ЄС та НАТО. Європейський Союз ухвалив нові рекомендації щодо стійкості КІ, які передбачають координацію дій та запровадження ефективних механізмів захисту життєво важливих об'єктів.**

Для подолання цих проблем звіт пропонує комплексні рекомендації, які можуть змінити підхід до відбудови. Вони включають запровадження чітких

правил для захисту бізнесу від ризиків несплати за виконані роботи, створення ефективного механізму координації між стейкхолдерами, реформування процедур державних закупівель та забезпечення прозорості фінансування.

Для ефективного відновлення критичної інфраструктури необхідно створити сприятливі умови для залучення бізнесу, забезпечити стабільне фінансування та підвищити довіру через прозорі механізми співпраці. У короткостроковій перспективі варто запровадити чіткі правила щодо укладання та виконання контрактів, врегулювати питання амортизації джерел альтернативної енергетики, створити правову базу для сталого будівництва КІ та розробити міжнародні стандарти для договорів. Важливо спростити земельні процедури, впровадити національну базу цін на будівельні матеріали, а також створити механізми компенсації витрат у разі повторних руйнувань об'єктів через військові дії.

З метою підвищення ефективності тендерних процедур пропонується створення реєстру перевірених підрядників, стандартизація проєктів КІ та забезпечення участі іноземних компаній. Необхідно переглянути підходи до державних закупівель, уніфікувати їх із міжнародними стандартами, забезпечити прозорість та конкурентність. Також рекомендовано створити координаційний центр для оперативного реагування на виклики у сфері захисту та відновлення КІ.

У довгостроковій перспективі необхідно розробити плани розвитку КІ із залученням приватного сектору, створити податкові та інвестиційні стимули для бізнесу, забезпечити довгострокове бюджетне планування та інтегрувати енергоефективні технології. Крім того, варто уніфікувати інформацію про фінансування відновлення, забезпечити прозорий моніторинг витрат та підвищити довіру міжнародних партнерів через відкритий доступ до даних про використання коштів.

Вступ

1. З початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України наша держава зазнала колосальних втрат. Згідно з останніми оцінками Світового банку, потреба України у відновленні складає 486 млрд доларів. При цьому, на термінове відновлення інфраструктури Україні потрібно 5 млрд доларів. Критична інфраструктура, яка стала однією з головних цілей країни-агресора, зазнала збитків майже на 155 млрд доларів¹. Лише протягом 2022 року було уражено понад 700 об'єктів КІ². Росія продовжує знищувати українську інфраструктуру, передусім енергетичну, і навіть у святковий період Різдва 2024 року українська енергетика зазнає ракетних ударів.

Довідково: 2024 рік став найскладнішим для енергосистеми України від початку повномасштабної війни з російськими агресорами.

«Це дійсно був найскладніший рік. Якщо аналізувати удари 2022 і 2023 років, то росіяни починали їх у жовтні. У 2024-му році – набагато заздалегідь, з березня» (Герман Галущенко, Міністр енергетики України). Руйнування, завдані енергетичній інфраструктурі, були значно більшими, ніж у попередні роки. Змінився характер атак, їх складність, а також тип зброї, яку використовує ворог³. 1712 ракет та дронів було направлено на українську енергетику в 2024 році.

2. Порушення роботи критично важливої енергетичної інфраструктури може безпосередньо загрожувати стабільності інших секторів, економіці та національній безпеці. Наприклад, електропостачання необхідне для забезпечення водопостачання та водовідведення, утилізації твердих побутових відходів і холодового ланцюга (що критично для зберігання фармпрепаратів). Лікарні та потужності з виробництва і логістику продуктів харчування залежать від надійного постачання безпечної води, водовідведення та електроенергії. **Це також впливає на бізнес, який не може розвиватися чи ефективно протидіяти загрозам і ризикам без КІ та тісного партнерства з державою. Особливо це стосується того бізнесу, який забезпечує управління, ремонт і відновлення об'єктів КІ.**

3. Досвід РБО у взаємодії із бізнесом та державою⁴ вимагає долучитись до аналізу проблематики відновлення інфраструктури, виявлення слабких місць та перспективних сфер як в операційних (точкових) процесах, так і для визначення необхідних системних змін.

4. У серпні 2024 року РБО запровадила новий напрям з Політики і Відновлення, який має на меті сприяти ширшому залученню бізнесу до процесів відновлення на основі принципів верховенства права, обґрунтованості, прозорості та справедливості.⁵ Підготовка цього звіту стала логічним кроком для визначення можливих

¹ Див.посилання: <https://minfin.com.ua/ua/2024/02/12/121386082/>

² Див.посилання: https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukraini-z-pochatku-povnomasshtabnoho-vtorhnennia-rf-urazhenno-ponad-700-obiektiv-krytychnoi-infrastruktury-ievhenii-ienin?utm_

³ Див.посилання: <https://ua.news.ua/ukraine/minenergo-mynulyj-rik-vydavsya-najskladnishym-dlya-ukrayinskoyi-energosystemy>

⁴ 27.9 млрд. грн. збережених коштів для компаній, 13557 скарги отримано, 8781 справ закрито

⁵ Декларація справедливого і розсудливого адміністрування

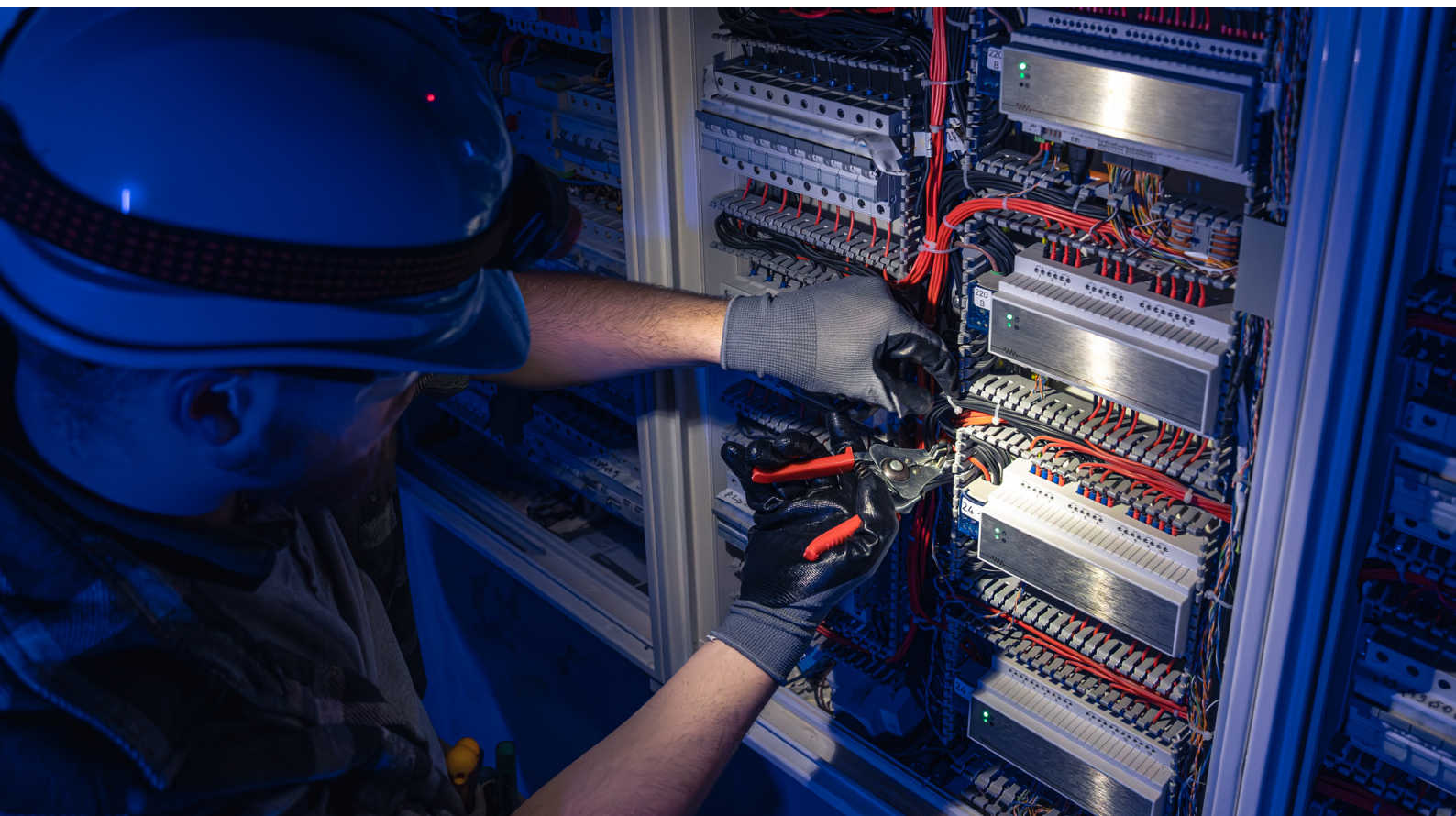
рішень і вироблення рекомендацій щодо підвищення стійкості КІ (фокус на енергетичну складову як системоутворюючу для інших секторів КІ), зниження ризиків і сприяння ефективній співпраці між державою та приватним сектором. Саме на це будуть спрямовані наші рекомендації.

5. У цьому звіті питання відновлення КІ розглядається у двох аспектах:
По-перше, оперативне подолання наслідків, які були спричинені ракетно-дроновими атаками та військовими діями;
По-друге, відновлення об'єктів КІ та ланцюгів постачання продукції у довгостроковій перспективі.
6. Рада бізнес-омбудсмена провела опитування серед провідних бізнес-асоціацій, у т. ч. тих, що входять у Наглядову раду РБО та компаній, які залучені до проєктів з відновлення КІ, щодо проблем, які перешкоджають їх ефективній реалізації. Учасники опитування, серед яких Український союз промисловців і підприємців (УСПП), Американська торговельна

палата (АСС), Європейська Бізнес Асоціація (ЕВА) та Федерація роботодавців України (ФРУ), окреслили низку ключових проблем, серед яких: затримки у комунікації з місцевою владою; дискримінаційні технічні вимоги у тендерах, що створюють бар'єри для постачальників; адміністративні перешкоди, такі як затримки та складнощі у дотриманні процедур; безпекові ризики збору даних про проєкти відновлення критичної інфраструктури під час війни.

7. На жаль, на сьогодні в Україні відсутня чітка публічна комунікація щодо пріоритизації проєктів відбудови, що ускладнює реалізацію важливих ініціатив та доступ широкого кола стейкхолдерів до необхідних ресурсів і послуг.

Метою звіту є визначення проблем та підготовка рекомендацій стейкхолдерам, зокрема щодо правових та адміністративних процесів, для залучення приватного сектору до процесів відновлення та модернізації КІ.



6 червня 2023 року російські війська підірвали Каховську ГЕС



22 березня 2024 року Зміївська ТЕС у Харківській області була повністю зруйнована ударом окупантів



Трипільська ТЕС після влучання окупантів 11 квітня 2024 року



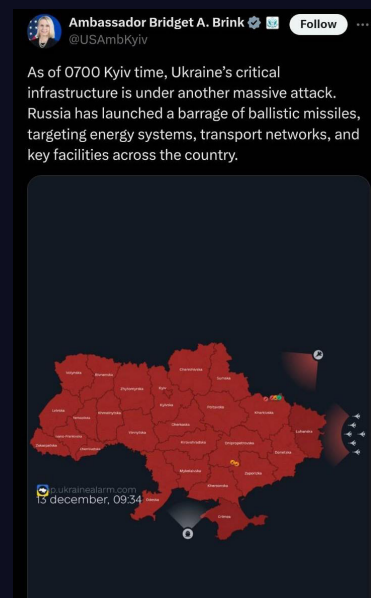
Фото наслідків потрапляння російських ракет в Кременчуцьку ТЕЦ 28 квітня 2024 року



Ракетний удар по Одесі 25 вересня 2023 року: знищено частину цивільної інфраструктури морського порту та готелю



Бріджит Брінк, Амбасадорка США в Україні: о 07:00 масована атака по критичній інфраструктурі України (13 грудня 2024 року)



Політика держави щодо об'єктів КІ

8. Закон України «Про критичну інфраструктуру» під об'єктами КІ визначає об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам⁶.

9. Категоризація об'єктів КІ здійснюється секторальними органами у сфері захисту КІ відповідно до секторальної специфіки та вимог законодавства. Цей процес передбачає оцінку потенційних наслідків порушення роботи об'єкта для населення, економіки та національної безпеки. Постанова КМУ № 1109 від 9 жовтня 2020 року затверджує Порядок віднесення об'єктів до критичної інфраструктури, перелік секторів КІ та Методику їх категоризації⁷.

Категорії критичності інфраструктури в Україні⁸:

I категорія критичності: особливо важливі об'єкти загальнодержавного значення, порушення роботи яких може спричинити кризову ситуацію державного рівня.

II категорія критичності: життєво важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до кризової ситуації регіонального значення.

III категорія критичності: важливі об'єкти, порушення роботи яких спричинить кризову ситуацію місцевого значення.

IV категорія критичності: необхідні об'єкти, порушення функціонування яких призведе до кризової ситуації локального значення.

⁶ п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про критичну інфраструктуру» № 1882-IX від 16 листопада 2021 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#n32>)

⁷ Див. посилання: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-obyektiv-kritichnoyi-infrastrukturi-i091020-1109?utm_

⁸ Стаття 10 Закону України «Про критичну інфраструктуру» № 1882-IX від 16 листопада 2021 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#n32>)

10. На час дії правового режиму воєнного стану встановлення або посилення охорони об'єктів КІ та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, як і введення особливого режиму їх роботи – належить до компетенції військових – командування і адміністрацій. Порядок охорони таких об'єктів, їх перелік, а також порядок особливого режиму їх роботи затверджуються КМУ. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних ВА щодо захисту КІ здійснюють Генеральний штаб ЗСУ, обласні ВА (у разі їх утворення), а з інших питань – КМУ, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень⁹. Інші суб'єкти національної системи захисту КІ представлені у Додатку 1.

11. Відповідно до законодавства¹⁰ – **Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (Держспецзв'язку) визначена уповноваженим органом у сфері захисту КІ на період дії воєнного стану та протягом 12 місяців після його припинення чи скасування.** Таким чином, Держспецзв'язку тимчасово виконує функції уповноваженого органу з питань захисту КІ України, забезпечуючи координацію діяльності суб'єктів національної системи захисту та реалізацію державної політики у цій сфері. Водночас це тимчасове рішення, прийняте в умовах кризової ситуації. У довгостроковій перспективі може виникнути потреба у створенні спеціалізованого органу, який надалі зможе повністю зосередитися на управлінні та захисті КІ¹¹.

12. До ключових завдань щодо захисту КІ та формування відповідної державної політики у довгостроковій перспективі входить:

- Запобігання проявам несанкціонованого втручання в її функціонування, прогнозування та

- запобігання кризовим ситуаціям на об'єктах критичної інфраструктури;
- Попередження кризових ситуацій, що порушують безпеку критичної інфраструктури;
- Створення, впровадження, розвиток та забезпечення функціонування національної системи захисту критичної інфраструктури, у тому числі шляхом визначення уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України, а також визначення повноважень у сфері захисту критичної інфраструктури інших суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури;
- Розроблення нормативно-правової та нормативно-технічної бази з питань забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури;
- Розроблення комплексу заходів з контролю за ризиками безпеки, виявлення, запобігання та ліквідації наслідків інцидентів безпеки на об'єктах критичної інфраструктури;
- Встановлення обов'язкових вимог із забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, їх захищеності на всіх етапах життєвого циклу, у тому числі під час створення, прийняття в експлуатацію, модернізації;
- Аналіз викликів та загроз, що впливають на стійкість критичної інфраструктури, оцінка стану її захищеності;
- Розроблення методології аналізу результативності державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури;
- Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, тренування працівників національної системи захисту критичної інфраструктури;
- Забезпечення взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з відповідними міжнародними системами, насамперед європейськими та євроатлантичними.

⁹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12 травня 2015 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>)

¹⁰ Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2684-20#Text>

¹¹ Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#Text>

13. Для організації ефективного забезпечення безпеки і стійкості **визначаються сектори КІ.** Перелік секторів КІ та суб'єктів, які відповідають за формування та реалізацію державної політики у відповідних секторах національної системи захисту КІ (далі – Перелік), визначається КМУ. Так, урядом¹² визначено 24 сектори (Додаток 2).

14. Для цілей узгодження дій суб'єктів національної системи захисту КІ¹³ формується Реєстр КІ. Відповідно до положень законодавства секторальні органи у сфері захисту КІ збирають, аналізують інформацію щодо необхідності включення того чи іншого об'єкта до реєстру (до них, серед іншого, також відносяться Міненерго, Мінцифри, МОЗ, Мінфін, Мінекономіки). Наразі ж роботу з побудови реєстру виконує підрозділ у складі Держспецзв'язку¹⁴. Початково формувати і вести Реєстр мав інший орган – Державна служба захисту критичної інфраструктури. Так, зокрема, у відкритому доступі можна знайти текст постанови КМУ, в якій йдеться про створення відповідного органу¹⁵. У той же час, як йдеться у самому документі: він не набрав чинності.

15. В умовах повномасштабної війни вирішено було не створювати додатковий державний орган, а передати відповідні повноваження Держспецзв'язку. При цьому, у відкритих джерелах немає інформації щодо проведення оцінки достатності людських та матеріальних

ресурсів для виконання робіт із управління захистом КІ у Держспецзв'язку. Проте на сайті Держспецзв'язку зазначено, що служба має всі необхідні інструменти, технічну базу та достатній кадровий потенціал для ефективного виконання покладених на неї нових завдань щодо забезпечення системної роботи у сфері захисту об'єктів КІ та об'єктів критичної інформаційної інфраструктури¹⁶.

Довідково:

«Команда одразу зосередилась на побудові системи захисту КІ, не витрачаючи час на організаційні питання, пов'язані зі створенням нового органу. Для запуску відповідного Реєстру новому органу знадобився б приблизно рік», – зазначив екс-очільник Держспецзв'язку¹⁷.

16. Реєстр є найбільш захищеним реєстром у країні, але з міркувань безпеки не має виходу в інтернет. Держспецзв'язку вимушена застосовувати ручну роботу, адже реєстр містить найсенситивнішу інформацію у країні¹⁸. Після закінчення війни оператори об'єктів КІ зможуть користуватись е-документообігом. Тоді процес наповнення та оновлення Реєстру буде відбуватися в автоматизованому режимі¹⁹. Такий перехід потребуватиме впровадження багаторівневих заходів безпеки, включаючи шифрування даних, ізоляцію систем, резервування та регулярний аудит кіберзахисту.

¹² Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-n#Text>

¹³ Ч. 1 ст. 11 Закону України «Про критичну інфраструктуру» № 1882-ІХ від 16 листопада 2021 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#n32>)

¹⁴ Див. посилання: <https://www.kyivpost.com/uk/post/28283>

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України» від 12 липня 2022 року № 787 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#n13>)

¹⁶ Див. посилання: <https://cip.gov.ua/ua/news/zakhist-ob-yektiv-kritichnoyi-infrastrukturi-bude-posilenii>

¹⁷ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

¹⁸ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

¹⁹ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

Довідково:

У Порядку щодо ведення Реєстру²⁰ також йдеться про те, що під час воєнного стану і протягом одного року після його припинення/скасування доступ до інформації у Реєстрі є обмеженим. Інформація з нього надається лише посадовим/службовим особам суб'єктів національної системи захисту КІ. Отримати таку інформацію можна за письмовим запитом, надісланому Держспецзв'язку.

Підприємства, об'єкти яких внесені до реєстру об'єктів КІ, мають значні переваги. Зокрема, вони пріоритетно забезпечуються електроенергією, мають можливість проводити спрощені процедури закупівель для відновлення об'єктів енергетичного сектору. У той же час, включення до реєстру означає не лише переваги, але і передбачає певні обов'язки. Той чи інший об'єкт критичної інфраструктури повинен бути готовим виконати рекомендації Держспецзв'язку для посилення захисту на об'єкті²¹.

Автоматизація, яка стане можливою після завершення воєнного стану, дозволить не лише оптимізувати процеси, але й забезпечити відповідність міжнародним стандартам. Вона має супроводжуватися навчанням персоналу, створенням захищених внутрішніх мереж та поступовим переходом до використання сучасних технологій із врахуванням найкращих практик Європейського Союзу.

17. Для уряду енергетика залишається сферою пріоритетної уваги. Так, у режимі 24/7 продовжується відновлення, ремонти та розбудова децентралізованої генерації²².

У пошуках стратегії найкращого захисту об'єктів енергетики Україна зверталася до багатьох країн, але конкретних порад не отримала, оскільки ні у кого не знайшлося відповідних компетенцій. Отож, фактично системи захисту енергооб'єктів були створені з нуля²³.

18. До загроз, яким піддається енергетична інфраструктура можна віднести природні загрози (стихійні лиха), техногенні (аварії, вибухи, пожежі), кіберзагрози (хакерські атаки, зломи систем), протиправні дії (диверсії, терористичні акти) та військові загрози (обстріли, авіаудари). Для організації захисту об'єктів енергетики розробляється паспорт безпеки, який містить аналіз ризиків, перелік потенційних загроз і заходів щодо їхньої нейтралізації. Такий підхід дозволяє комплексно оцінити вразливості кожного об'єкта та вжити необхідних заходів для його захисту, поєднуючи фізичні укріплення, технологічні рішення та засоби, такі як РЕБ.

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього» від 28 квітня 2023 року № 415 (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2023-%D0%BF#n15>)

²¹ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

²² Див. посилання: <https://www.kmu.gov.ua/news/promova-premier-ministra-ukrainy-denysa-shmyhalia-na-zasidanni-uriadu81024>

²³ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

Довідково:

Захист об'єктів КІ в умовах війни із російською федерацією залишається одним із найактуальніших питань для нашої держави. Зокрема, про це свідчить недавнє рішення українського уряду, відповідно до якого планується виділити додаткові 86 млн євро на зведення систем захисту навколо енергетичних об'єктів для забезпечення від російських атак.

Існує декілька рівнів захисту об'єктів енергетичної інфраструктури. **Перший рівень** передбачає фізичний захист об'єктів, зокрема встановлення сіток, габіонів, мішків з піском та інших конструкцій, які розміщуються навколо основних трансформаторів і ключових об'єктів на території підстанцій. Як зазначив один із представників компаній, залучених до реалізації таких проєктів, цей рівень частково виконував свої функції, зокрема щодо захисту від атак дронів. Однак більшість цих елементів була реалізована ще у 2022–2023 роках, і значна частина вже знищена. Крім того, існує проблема з відсутністю затверджених проєктів, що призвело до несплати за виконані роботи. **Другий** – це бетонні конструкції, які захищають від шахедів, і **третій рівень захисту** – той, який повністю може захистити від ураження будь-яких типів ракет і це підтверджено випробуванням (по суті будівництво нових підстанцій, які подекуди розташовуються під землею). Окрім фізичного захисту, для захисту енергетичних об'єктів можуть використовуватися також і засоби радіоелектронної боротьби. В Україні є приватні виробники, які впроваджують розробки РЕБ для захисту об'єктів. За період війни у цій галузі з'явилася велика кількість нових розробок²⁴.

19. НЕК «Укренерго» повідомляє, що проєкт, який стосується будівництва захисних споруд на енергооб'єктах впроваджується у три черги. Це, зокрема, пов'язане із тим, що будівництво захисних споруд вимагає тимчасового вимкнення обладнання. Відповідно одночасна реалізація проєкту на всіх об'єктах могла б призвести до повного знеструмлення країни. НЕК «Укренерго» зазначає у своєму прес-релізі за серпень 2024 року, що фіналізує будівництво першої черги антидронного захисту високовольтного обладнання на 41 об'єкті компанії. Ще на 22 об'єктах будівництво першої черги захисту завершує Агентство відновлення. Також відповідно до даних НЕК «Укренерго» захисні споруди вже збудовані на переважній більшості підстанцій. Відповідно до розрахунків, без захисних споруд пошкодження, спричинені російськими дронними ударами по об'єктах системи передачі електроенергії, були б у 5–6 разів більшими²⁵.

Довідково:

«Електростанції, які ми маємо на сьогоднішній день, дісталися нам у спадок від Радянського Союзу. Це висококонцентровані об'єкти з точки зору їх встановленої потужності, це машинні зали заввишки 30–40 м і довжиною 100–200 м, і це величезні по суті об'єкти над якими неможливо і недоцільно будувати якісь елементи захисту, потрібне лише ППО», – пояснив Кудрицький, экс-керівник НЕК «Укренерго».

20. За даними уряду на початку вересня 2024 року рівень готовності захисних споруд на об'єктах НЕК «Укренерго» перевищував 85%²⁶. За інформацією Агентства відновлення, на об'єктах, де воно проводить роботи, вже фактично завершено основні будівельні роботи з

²⁴ Див. посилання: <https://interfax.com.ua/news/interview/947864.html>

²⁵ Див. посилання: <https://ua.energy/zagalni-novyny/ukrenergo-publikuye-koshtorysnu-vartist-osnovnyh-materialiv-zahysnyh-sporud-pobudovanyh-na-vysokovoltnyh-pidstantsiyah/>

²⁶ Див. посилання: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3902902-gotovnist-zahistu-obektiv-ukrenergo-standovit-ponad-85-smigal.html>

облаштування понад 30 із 46 найбільш пріоритетних захисних споруд II-го рівня захисту на ключових елементах електричних підстанцій.

На цей момент більшість із цих споруд функціонують та забезпечують захист критично важливого обладнання електричних підстанцій від ураження безпілотними літальними апаратами та ракетними ударами.

Крім того, Агентство відновлення наразі реалізує процес створення Централізованої закупівельної організації (ЦЗО). Це дозволить підвищити прозорість закупівель у сфері відновлення, а також відкрити можливості для участі у відбудові іноземних компаній та бізнесу.

Довідково:

Посилення стійкості критичної інфраструктури ЄС через політику і координацію

У грудні 2022 року Рада ЄС ухвалила Рекомендації зі скоординованого підходу до стійкості критичної інфраструктури. Зокрема, рекомендовано запровадити необхідні інструменти та забезпечити координацію дій на рівні ЄС з підвищення готовності та реагування на безпекові інциденти, що загрожують порушенню надання життєво важливих послуг на внутрішньому ринку Євросоюзу.

Тоді ж Рада ЄС прийняла нову Директиву щодо стійкості критичних об'єктів (Директива CER). На початку 2023 року було оголошено про синхронізацію зусиль ЄС і НАТО щодо забезпечення стійкості критичної інфраструктури.

Огляд рекомендацій Ради ЄС щодо цілей та заходів розвитку політики у сфері стійкості КІ за матеріалами Національного інституту стратегічних досліджень²⁷.

²⁷ Див. посилання: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/stiykist-krytychnoyi-infrastruktury-yes-posylennya-polityky-ta>

Розділ 2.

Поточна ситуація в країні.

Сторони процесу відновлення об'єктів КІ. Основні проблеми та виклики у процесі відновлення об'єктів КІ

2.1. Загальні проблеми реалізації проєктів по відновленню об'єктів КІ

Масштаби викликів

21. Війна в Україні спричинила масштабні руйнування, небачені в Європі з часів Другої світової. Захист і відновлення КІ відбуваються вперше, більшість рішень є інноваційними. Постійні зміни тактик росії змушують Україну розробляти нові підходи та впроваджувати сучасні технології. Згідно з третьою швидкою оцінкою завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA3), станом на 31 грудня 2023 року загальна пряма шкода в Україні досягла майже 152 млрд доларів США, причому найбільше постраждали житловий сектор, транспорт, торгівля та промисловість, енергетика та сільське господарство. У звіті RDNA3 зазначено, що загальні потреби на відновлення та реконструкцію України протягом наступного десятиліття становлять 486 млрд доларів США. Зокрема, на відновлення енергетичного сектору передбачено 10% від цієї суми, що становить приблизно 48,6 млрд доларів США²⁸. Взимку Україна протистоїть атакам на об'єкти КІ та водночас працює над їх відновленням, модернізацією і залученням міжнародної підтримки.

Проблеми фінансування відновлення об'єктів КІ

22. У 2024 році Україна спрямувала значні зусилля на відновлення КІ, поєднуючи державне фінансування, міжнародну допомогу та гранти. З державного бюджету було виділено 10,9 млрд гривень, які використано на ключові програми. Зокрема, 4,5 млрд гривень спрямовано на субвенції місцевим бюджетам у межах Програми з відновлення України, що дозволило профінансувати проєкти реконструкції соціальної та транспортної інфраструктури. 3,2 млрд грн виділено на програму «Підтримка швидкого відновлення України», а 2,3 млрд грн – на відновлення об'єктів критичної інфраструктури²⁹.

23. Міжнародні партнери також зробили значний внесок. Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) у межах «Програми з відновлення України» надав 340 млн євро³⁰ на проєкти відновлення лікарень, соціального житла, закладів освіти та об'єктів водопостачання у більш ніж 100 громадах України³¹. Франція підтримала Україну грантом у розмірі 200 млн євро³², спрямованим на модернізацію об'єктів енергетичної інфраструктури та систем водопостачання³³.

²⁸ Див. посилання: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

²⁹ Див. посилання: <https://statewatch.org.ua/publications/ponad-10-mlrd-hrn-biudzhethnykh-koshtiv-planuietsia-vytratyty-na-vidbudovu-u-2024-r/>

³⁰ Що становить еквівалент 14,918 млрд грн. за офіційним курсом НБУ на 8 січня 2025 р.

³¹ Див. посилання: <https://www.eib.org/en/press/all/2024-101-eib-backed-ukraine-recovery-programme-kicks-off-as-critical-infrastructure-projects-get-underway>

³² Що становить еквівалент 8,775 млрд грн. за офіційним курсом НБУ на 8 січня 2025 р.

³³ Див. посилання: <https://espresso.tv/ekonomika-vidnovlennya-kritichnoi-infrastrukturi-ta-rozminuvannya-ukraina-ta-frantsiya-pidpisali-grantovu-ugodu-na-200-mln>

24. У результаті цих зусиль у 2024 році вдалося відновити понад 200 об'єктів соціальної інфраструктури, включаючи школи, лікарні та гуртожитки, модернізувати понад 150 км транспортних артерій і реалізувати пілотні проєкти з енергоефективності для критичних об'єктів водопостачання та електропостачання. Спільні консультації з міжнародними партнерами допомогли сформулювати довгострокову стратегію фінансування та відновлення.

25. Сторонами, які беруть участь у процесі відновлення об'єктів КІ, є суб'єкти з різним статусом: державні органи, що формують і реалізують політику у цій сфері, установи, які виступають замовниками робіт і послуг, приватний сектор, що виконує роботи та надає суміжні послуги, а також фінансові організації, які забезпечують ресурсну підтримку та фінансування. Координація зусиль між усіма учасниками є важливою для ефективного та своєчасного відновлення.

26. Чи не найбільшою проблемою при реалізації проєктів з відновлення об'єктів КІ є питання **оплати за проведені роботи та надані послуги**. Так, часто підрядники спочатку виконують роботи, а коли настає момент взаєморозрахунків, з'ясовується, що у держави немає коштів для оплати робіт і матеріалів. Це ставить представників бізнесу на межу виживання. Тому що багато компаній не тільки користувались кредитними коштами, щоб оперативно забезпечувати зобов'язання за проєктами відновлення об'єктів КІ, але і відволікали оборотні кошти підприємств.

Серед основних груп учасників процесу відновлення КІ можна виокремити:

- 1. Органи державної влади та місцевого самоврядування.** Найчастіше виступають безпосередніми замовниками проєктів, визначають пріоритети відновлення та координують процес.
- 2. Приватний сектор.** Будівельні компанії виконують основні роботи з відновлення об'єктів КІ. Залучають субпідрядників для виконання спеціалізованих робіт (електрика, зв'язок, водопостачання тощо). Технологічні компанії, постачальники обладнання та інвестори забезпечують залучення і втілення інноваційних рішень, а також ресурси і підтримку довгострокових проєктів.
- 3. Проєктні та архітектурно-інжинірингові компанії.** Розробляють проєктну документацію, здійснюють авторський нагляд за виконанням робіт згідно з проєктом.
- 4. Інженери-консультанти.** Забезпечують управління будівельними проєктами, контроль витрачання коштів та дотримання державних стандартів і будівельних норм. Вони також беруть участь у підготовці договірних документів, погодженні змін до проєктної документації, аналізі претензій між учасниками проєкту та координації взаємодії між замовником і підрядниками³⁴.

Суб'єкти фінансування та технічної підтримки. Фінансування здійснюється з державного та місцевого бюджетів, а також через уряди інших країн, міжнародні фінансові організації, ЄС та структури ООН і приватні або благодійні фонди.

³⁴ Див. посилання: <https://auc.org.ua/sites/default/files/inzhener-konsultant.pdf>

Довідково:

Проблема затримки виплат підрядникам, залученим до відновлення КІ в Україні, є серйозною та системною. Зокрема, за даними Української інфраструктурної асоціації UNITE, станом на квітень 2024 року Міністерство фінансів заборгувало понад 20 млрд грн компаніям, що відновлюють пошкоджену інфраструктуру. Це створює загрозу зупинки робіт з відновлення та захисту об'єктів КІ³⁵.

Крім того, аудит Рахункової палати України виявив, що з 9,3 млрд грн субвенції, виділеної у 2023 році на відновлення об'єктів соціальної та критичної інфраструктури, не було використано 63,1% (5,9 млрд грн). Це свідчить про наявність проблем із освоєнням виділених коштів та може впливати на своєчасну оплату підрядників³⁶.

27. Окремо варто відзначити проблемні моменти у фінансуванні проєктів та використанні бюджетних коштів:

- Освоєння бюджетних коштів та проведення робіт за виділені у бюджеті кошти відбувається в останні місяці бюджетного року³⁷;
- Існує проблема неспроможності територіальних громад освоїти виділені ними кошти та реалізації проєктів відбудови³⁸;
- Затримки у прийнятті урядових рішень щодо порядку використання алокованих коштів, які були надані міжнародними донорами. Наприклад, через затримку у скликанні відповідного урядового комітету КМУ, який мав погодити порядок використання коштів, акумульованих для відновлення енергетичної КІ, реалізація цих проєктів Агентством відновлення була значно ускладнена.

³⁵ Див посилання: https://unite.org.ua/press_center/zatrymky-vyplat-minfinom-zagrozhuut-zryvu-zusyl-z-vidnovlennya-krytychnoyi-infrastruktury/

³⁶ Див. посилання: https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2276&utm_

³⁷ Це викликано наступним: Несвоєчасне надходження коштів: Виділення бюджетних коштів інколи відбувається із затримками через складнощі з наповненням бюджету, переглядом програм фінансування чи перерозподілом ресурсів. Політика «освоїти все до кінця року»: Бюджетні кошти, які не будуть використані до кінця року, зазвичай повертаються до держбюджету. Це стимулює місцеві органи влади активно освоювати ресурси у грудні. Розробка проєктної документації: Затримки у створенні чи погодженні проєктно-кошторисної документації призводять до відтермінування початку робіт. Перегляд кошторисів: Зміни економічної ситуації (інфляція, курсові коливання) змушують переглядати бюджети, що затягує початок реалізації.

³⁸ За даними Звіту Рахункової палати на тему «Територіальні громади у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури» затвердженого Рішенням Рахункової палати 10 грудня 2024 № 55-2 (https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2024/55-2_2024/Zvit_55-2_2024.pdf): у 2023 році з Фонду ліквідації наслідків збройної агресії на відновлення інфраструктури територіальних громад на 336 проєктів відбудови, що мали реалізовуватися впродовж 2023-2025 років, було спрямовано 9,3 млрд гривень. Ці проєкти здебільшого стосуються відновлення водопостачання та водовідведення, зруйнованих багатоквартирних будинків, об'єктів соціальної та критичної інфраструктури, закладів загальної середньої освіти, дитячих садочків тощо. Аудит засвідчив, що окремі територіальні громади виявилися неспроможними освоїти ці кошти та реалізувати проєкти. Так зі 172 проєктів, які планувалося завершити 2023 року, було завершено лише 73. Аналогічна ситуація спостерігається і 2024 року. Уряд на продовження реалізації 199 проєктів, розпочатих у 2023 році, виділив з Фонду ліквідації ще 7,7 млрд грн. На момент проведення цього аудиту у 2024 році планувалося завершити 130 проєктів з їх числа, однак до липня було фіналізовано лише 10. Ще 69 проєктів планувалося завершити у 2025 році (станом на 1 липня 2024 року не було визначено джерел їх фінансування).

Довідково:

ВРУ ухвалила бюджет країни на 2025 рік із рекордними показниками – 3,94 трлн грн. У межах заходів публічного інвестиційного менеджменту (PIM) сформовано Єдиний проєктний портфель, що включає 787 проєктів загальною вартістю 2,6 трлн грн. На 2025 рік передбачено фінансування 224,2 млрд грн, яке розподілено таким чином:

- 115 млрд грн буде залучено під державні гарантії для відновлення КІ, зокрема, транспортних та енергетичних об'єктів.
- 71,8 млрд грн надійде від МФО у вигляді кредитів та грантів, що дозволить профінансувати державні проєкти у сферах транспорту, промисловості, охорони здоров'я, освіти та енергетики.
- 36,4 млрд грн передбачені з загального фонду бюджету на ключові соціальні та інфраструктурні проєкти, включаючи відновлення навчальних закладів, лікарень та систем водопостачання у постраждалих регіонах³⁹.

Окрім держбюджету, велике сподівання на отримання коштів для відновлення покладають на відчуження конфіскованих активів рф через АРМА, та кошти донорів.

У зв'язку з обмеженістю фінансових ресурсів, на відміну від 2024 року, коли спостерігалось значне розпорошення проєктів, підхід до відновлення у 2025 році базуватиметься на пріоритизації проєктів, які відповідатимуть Ukraine Facility Plan. Ключові пріоритети: енергетика, житло, об'єкти соціальної інфраструктури і дороги в окремо визначених регіонах⁴⁰.



Проблеми участі бізнесу у проєктах відновлення

28. Швидке та ефективне відновлення об'єктів КІ неможливе без залучення приватного сектору. Втім, сьогодні цей процес стикається з низкою викликів. Формально участь бізнесу у відновленні ґрунтується на добровільних засадах та тендерних процедурах, однак на практиці значний тиск з боку держави часто перетворює цю участь на «добровільно-примусову».

Держава та місцева влада часто звертаються до компаній із запитом щодо участі у відбудові, але можливість відмовитися від такої пропозиції фактично відсутня. Бізнес нерідко змушений брати на себе фінансові та операційні ризики без належних гарантій. У результаті компанії залишаються самі на самі із проблемами, які виникають після виконання робіт, зокрема із затримками платежів, складнощами із підписанням документів та іншими перешкодами. Держава досі не запропонувала ефективних механізмів захисту бізнесу від таких ситуацій.

³⁹ Див. посилання: <https://business.dii.gov.ua/news/verkhovna-rada-ukrainy-ukhvalyla-derzhavnyi-biudzheth-na-2025-rik>

⁴⁰ З виступу Д. Улютіна від 5 листопада 2024 року на заході «Контроль витрат на відновлення України № 14. Чи є місце для відновлення у воєнному бюджеті-2025?» <https://brp.org.ua/analytics/kontrol-vitrat-na-vidnovlennya-ukrayini-14.-chi-ye-misce-dlya-vidnovlennya-u-voennomu-byudzheti-2025>

Приклад 1:

До РБО звернулася будівельна компанія – потужний регіональний лідер, яка зіткнулася зі значними труднощами після реалізації проекту з відновлення об'єкта КІ. На момент початку робіт компанія підписала всі необхідні договірні документи та розпочала реалізацію проекту, при цьому варто взяти до уваги, що контрагент КІ перебував у приватній власності. Однак у процесі виконання робіт відбулася націоналізація цієї сторони, про що компанію-виконавця не повідомили належним чином. Це призвело до серйозних проблем, зокрема, із отриманням оплати за виконані роботи та оформленням відповідних документів.

Попри всі зусилля, спрямовані на врегулювання ситуації, будівельна компанія-виконавець робіт зазнала збитків та залишилась в ситуації ризиків претензій щодо належного оформлення документів: отримати вдалося лише частину коштів, причому зі значною затримкою від погоджених строків, без урахування інфляційних втрат. Питання належного оформлення документації так і залишилося невирішеним.

Варто зазначити, що компанія виконала великий обсяг робіт у строки, які не змогли б гарантувати інші учасники ринку. Це свідчить про її високий професіоналізм та відповідальність. Однак проблеми, які виникли після реалізації цього проекту, змусили компанію ухвалити рішення більше не брати участь у проєктах відновлення, до яких залучена держава.

Проблема відсутності повноцінного правового поля

29. Проєкти будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів КІ паливно-енергетичного сектору до 31 грудня 2024 року значною мірою реалізовувалися як експериментальні відповідно до постанови КМУ. На час реалізації цих проєктів до них обмежено застосовувалися вимоги низки нормативно-правових актів. Зокрема, це стосувалося правил державного фінансування капітального будівництва, відбору інвестиційних проєктів, яким надається державна підтримка, управління державними інвестиціями та здійснення попередньої оплати за товари, роботи й послуги, що закуповуються за бюджетні кошти⁴¹.

30. Також було визначено, що експериментальні проєкти будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів КІ паливно-енергетичного сектору реалізуються до 31 грудня 2024 року. Це мало б спростити і прискорити реалізацію проєктів з відновлення енергетичної КІ, але компаніям, які приєдналися до реалізації проєктів пізніше, часто пред'являють претензії з боку правоохоронних органів (часом обґрунтовані) щодо невідповідності споруд стандартам або нормам. Яким чином будуть реалізовуватись проєкти будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів КІ паливно-енергетичного сектору у 2025 році станом на дату підготовки даного звіту – залишається невизначеним.

⁴¹ 1) Постанова КМУ від 27 грудня 2001 р. N 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва»; 2) постанова КМУ від 13 листопада 2013 р. N 835 «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проєктів, для реалізації яких надається державна підтримка»; 3) постанова КМУ від 22 липня 2015 р. N 571 «Деякі питання управління державними інвестиціями»; 4) постанова КМУ від 4 грудня 2019 р. N 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» (Офіційний вісник України, 2020 р., N 2, ст. 64); 5) пункти 3, 6 – 11 та 15 Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердженого постановою КМУ від 10 лютого 2023 р. N 118.

Проблема земельних ділянок

31. Нерідко здійснення робіт по захисту об'єктів КІ вимагає проведення робіт на земельних ділянках, які перебувають у власності третіх осіб. Це, у свою чергу, потребує вилучення земельних ділянок у власника або отримання права сервітуту чи суперфіцію, що є тривалим у часі процесом. А якщо на таких земельних ділянках є власність або врожай – то ще й необхідність проведення компенсації. Важливо належним чином врегулювати питання відчуження земельних ділянок або отримання щодо таких ділянок прав сервітуту чи суперфіцію, аби це забезпечувало оперативність, але водночас не містило зловживань і не порушувало прав законних власників. **Практика показує, що найшвидшим і найбільш доцільним способом забезпечення права користування земельною ділянкою для таких потреб є встановлення сервітуту. Це пояснюється тим, що суперфіцій надає лише право забудови, що не завжди підходить для тимчасових заходів із відновлення об'єктів КІ.**

Проблема нестачі і плинності кадрів

32. Постійно зростаючий дефіцит як професійних кадрів, так і звичайних робітників, негативно впливає на спроможність здійснення відновлювальних робіт. Особливо гостро така ситуація спостерігається у регіонах наближених до лінії зіткнення, де значно підвищені ризики для життя та здоров'я персоналу. Це суттєво ускладнює виконання відновлювальних робіт і впливає не лише на підрядників, але й на постачальників, що додатково затримує та ускладнює весь процес.

33. Не сприяє залученню професійних кадрів і утримує бізнес від добровільної участі у проєктах з відновлення КІ також **проблема із встановленням ринкових**

заробітних плат. Наразі кошториси будівництва розраховуються за Методикою, затвердженою Мінрозвитку. Однак, за даними учасників будівельної індустрії, заробітна плата у кошторисах при подачі на тендер розраховується наступним чином:

Відповідно до Порядку, розмір кошторисної заробітної плати визначається замовником під час підготовки проєктної документації. У 2024 році ця сума мала становити не менше 13 707,89 грн (12 634 грн × 108,5%). Однак вона значно нижча за реальні заробітні плати у галузі, які в середньому становили 18 000–20 000 грн залежно від регіону та спеціалізації⁴². За даними Пенсійного фонду України, середня заробітна плата у будівництві в червні 2024 року сягала 18 806,63 грн⁴³. Такий розрив унеможливорює приведення кошторисних зарплат до реальних показників, оскільки замовники уникають їх перегляду. Це також ускладнює залучення підрядників до проєктів відновлення, фінансованих державою, та відлякує іноземні компанії, які могли б сприяти розвитку національної будівельної галузі.

Проблема координації робіт по захисту об'єктів КІ та здійсненню відновлення об'єктів КІ зі стейкхолдерами

34. Ефективна координація зусиль усіх стейкхолдерів є ключовою умовою для забезпечення захисту об'єктів КІ та їх своєчасного відновлення. Злагоджена взаємодія дозволяє мінімізувати ризики, уникнути дублювання функцій та забезпечити використання ресурсів найоптимальнішим чином. Водночас досягнення цієї мети вимагає вирішення низки проблем, пов'язаних із узгодженістю дій, прозорістю процесів та ефективністю комунікації між усіма учасниками.

⁴² Див. посилання: <https://finance.novyny.live/analiz-rinku-pratsi-v-ukrayini-u-cherвні-top-vakansii-u-budivnitstvi-z-naibilshimi-zarplatami-179767.html>

⁴³ Див. посилання: https://www.pfu.gov.ua/2165179-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2024-rik/?utm_

До ключових проблем по координації робіт по захисту об'єктів КІ та здійсненню відновлення об'єктів КІ варто віднести:

1. Відсутність єдиного комунікаційного поля

- У країні відсутня централізована платформа для обміну даними між різними стейкхолдерами. Як з'ясувалося під час обговорень зі стейкхолдерами, державна платформа DREAM лише частково відповідає цій меті, оскільки здебільшого орієнтована на роботу мультидонорської платформи та не охоплює питання, пов'язані з критичною інфраструктурою.
- Дублювання зусиль: Через поганий обмін інформацією різні відомства чи організації можуть виконувати однакові завдання, що призводить до марнування ресурсів.
- Незрозумілі ролі та відповідальність: Чітко не визначено, хто за що відповідає у критичній ситуації.

2. Технічна складність об'єктів КІ

- Взаємозалежність систем: КІ часто функціонує як єдиний комплекс, і пошкодження одного елемента впливає на інші.
- Складність відновлення: Потреба у вузькоспеціалізованих знаннях і ресурсах для ремонту складних об'єктів, таких як енергетична мережа або транспортні системи.
- Кіберзагрози: КІ піддається кібернападам, що ускладнює її захист.

3. Політичні та адміністративні перешкоди

- Різні інтереси стейкхолдерів: Конфлікт між економічними, політичними та безпековими цілями різних учасників процесу.
- Відсутність політичної волі: затримки через складність погоджувальних процедур – навіть за наявності виділених коштів, є випадки коли процес прийняття рішення про їх розподіл займав декілька місяців.
- Серед інших факторів, які впливають на координацію робіт із захисту об'єктів КІ та їх відновлення, є децентралізація влади та питання фінансування цих заходів. На рівні місцевих бюджетів не завжди є достатні кошти для фінансування робіт із захисту та відновлення об'єктів КІ.

Перевірка вартості будівельних матеріалів і послуг

35. Перевірки вартості будівельних матеріалів і послуг субпідрядників є поширеною проблемою, особливо у сфері проєктів відновлення. Правоохоронні та контролюючі органи нерідко звинувачують бізнес у завищенні цін на матеріали чи послуги, що стає підставою для відкриття безпідставних кримінальних проваджень. При цьому не враховуються важливі чинники, зокрема спеціальні умови чи пільги, які можуть мати окремі компанії при закупівлі. Додатково на кінцеву вартість можуть впливати специфічні обставини, такі як дефіцит певних товарів або коливання ринкових цін.

Приклад 2:

Під час реалізації одного з проєктів відновлення провідна українська компанія, що спеціалізується на інфраструктурному будівництві, закуповувала метал в умовах суттєвого дефіциту на українському ринку, що змусило її купувати товар за вищою ціною. Крім того, метал було продано з відстрочкою платежу до 180 днів, що також вплинуло на вартість товару. У результаті контролюючі органи запідозрили завищення вартості, хоча ціна була зумовлена об'єктивними ринковими обставинами, які склалися на той час.

Закупівля металу в умовах суттєвого дефіциту на ринку та додаткові фактори, як-от відстрочка платежу, об'єктивно вплинули на зростання вартості товару. Однак ці обставини не завжди враховуються контролюючими органами, що може призводити до необґрунтованих звинувачень у завищенні цін. Для уникнення подібних ситуацій важливо враховувати справжні (а не гіпотетичні) ринкові умови.

Проблема постачання будівельних матеріалів

36. Проблема постачання будівельних матеріалів, необхідних для відновлення КІ, також ускладнює процеси оперативного і довгострокового відновлення та включає кілька ключових аспектів:

1. Знищення виробничих потужностей:

Багато заводів з виробництва будівельних матеріалів були пошкоджені або зруйновані внаслідок бойових дій, що призвело до значного скорочення внутрішнього виробництва⁴⁴.

2. **Проблеми управління конфіскованими активами:** Деякі підприємства, що належали російським власникам, були закриті або обмежені в діяльності через запроваджені санкції, що додатково зменшило обсяги виробництва будівельних матеріалів⁴⁵.

3. **Порушення логістичних ланцюгів:** Знищення інфраструктури, зокрема пошкодження інфраструктури портів та закриття аеропортів, а також обмеження на кордонах, призвели до ускладнень у транспортуванні будівельних матеріалів, що затримує постачання та підвищує витрати⁴⁶.

4. **Зростання цін на енергоресурси:** Підвищення вартості енергоносіїв безпосередньо впливає на собівартість виробництва будівельних матеріалів, що призводить до загального подорожчання продукції на ринку⁴⁷.

Проблеми, пов'язані з альтернативною енергетикою

37. У процесі відновлення КІ, яка зазнала значних пошкоджень через обстріли та втрати генеруючих потужностей, критично важливим є забезпечення енергетичної стійкості та різноманіття джерел енергії. Одним із ключових рішень для покриття дефіциту є розвиток джерел альтернативної енергетики, зокрема зеленої енергетики. Це дозволяє не лише компенсувати втрати традиційних потужностей, але й сприяє диверсифікації енергетичних ресурсів та зменшенню залежності від імпорту електроенергії.

38. Однією з головних проблем у сфері альтернативної енергетики є відсутність чітких правил щодо класифікації та амортизації обладнання. Власники СЕС обліковують свої об'єкти як комплекс окремих засобів із різними строками

⁴⁴ Див.посилання: https://dimaks.com.ua/index.php?route=information/uni_news_story&news_id=1&utm_

⁴⁵ Див. посилання: https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3914628-novi-sankcii-proti-rf-ukraina-vvela-obmezenna-dla-90-fizosib-ta-57-kompanij.html?utm_

⁴⁶ Див.посилання: https://pro-consulting.ua/ua/pressroom/ryнок-stroitelnyh-materialov-v-ukraine-analiz-vliyaniya-voyny?utm_

⁴⁷ Див.посилання: https://mind.ua/publications/20262621-rinok-budivelnih-materialiv-tendenciyi-ta-ochikuvannya-pid-chas-vijni?utm_

експлуатації, що дозволяє застосовувати коротші строки амортизації. Водночас контролюючі органи наполягають на трактуванні СЕС як цілісної споруди з уніфікованим строком експлуатації 15 років. Такий підхід суттєво збільшує податкове навантаження, ускладнює фінансове планування та робить інвестиції в альтернативну енергетику менш привабливими.

39. Відсутність прозорих і передбачуваних правил створює значну невизначеність для інвесторів, що ускладнює залучення приватного капіталу. Тим часом розвиток альтернативної енергетики є критично важливим для енергетичної безпеки України, оскільки сприяє стабілізації енергосистеми, підвищенню її стійкості до зовнішніх ризиків і забезпеченню сталого енергозабезпечення в умовах сучасних викликів.

40. Запровадження чітких правил амортизації, які враховуватимуть специфіку обладнання СЕС та дозволятимуть застосовувати компонентний підхід, може стати важливим податковим стимулом для інвесторів. Це створить передбачувані умови для розвитку сектора та залучення приватного капіталу, що є необхідним для успішного відновлення та довгострокової стійкості критичної інфраструктури.

41. Когенераційні установки відіграють ключову роль у забезпеченні енергоефективності, особливо на підприємствах, де необхідне одночасне виробництво електричної та теплової енергії. Вони також є оптимальним рішенням для регіонів із обмеженим доступом до централізованих енергетичних мереж.

42. Окрім цього, когенерація виступає важливим елементом КІ держави. Такі установки забезпечують надійне та ефективне енергопостачання на місцевому рівні, значно зменшуючи залежність від централізованих систем. Їхня роль стає особливо значущою у кризових ситуаціях, коли централізоване енергопостачання порушується через пошкодження інфраструктури,

наприклад, внаслідок військових атак на теплові електростанції України. Завдяки своїй здатності забезпечувати стабільність і гнучкість енергетичних систем, когенераційні установки залишаються невід'ємною складовою стратегій з підвищення енергобезпеки та стійкості.

43. Такі установки можуть стати **вагомим внеском у відновлення України після атак на ТЕС**, оскільки вони дозволяють швидко налагодити локальне енергопостачання, зменшуючи навантаження на загальну енергосистему країни. Вони можуть допомогти у відновленні енергетичної незалежності у регіонах, де відновлення пошкоджених ТЕС потребує часу і значних ресурсів.

44. Однак, процес впровадження когенераційних установок може супроводжуватися низкою значних викликів, зокрема:

- **Проблеми підключення до тепломережі міста:** Багато населених пунктів мають застаріле теплоносне обладнання, яке не здатне ефективно взаємодіяти з новими когенераційними установками. Це може вимагати суттєвих інвестицій у модернізацію тепломереж, щоб забезпечити правильне підключення та ефективне використання теплової енергії. Також виникають проблеми з **прокладанням нових теплотрас**, що можуть бути дорогими і вимагати значних ресурсів, а також часу для їх будівництва. Крім того, важливу роль відіграють фахівці, оскільки для ефективного обслуговування нових когенераційних установок необхідно мати достатньо кваліфікованих спеціалістів, а їх підготовка та навчання можуть зайняти час.
- **Проблеми підключення до електромережі міста:** Інтеграція когенераційних установок до електричних мереж також супроводжується викликами, пов'язаними з необхідністю погодження з операторами мереж. У більшості випадків для підключення когенераційних установок необхідно пройти кілька етапів погоджень з місцевими операторами енергомереж.



Це може бути пов'язано з технічними вимогами до стабільності роботи мережі, можливістю наявності вільних потужностей для додаткового виробництва електроенергії, а також з питаннями компенсації за використання інфраструктури. Тривалість цього процесу та складність погоджень можуть стати серйозними перешкодами для швидкої інтеграції когенераційних установок у міську енергосистему.

45. Тому для широкого застосування когенераційних установок важливо не лише інвестувати в самі технології, але й здійснювати комплексну модернізацію інфраструктури теплових та електричних мереж, а також розв'язувати питання ефективної співпраці з операторами мереж, щоб забезпечити належну інтеграцію цих установок у загальну енергосистему. Когенерація може стати важливим елементом стратегії енергетичної безпеки і відновлення країни після пошкоджень енергетичної інфраструктури⁴⁸.

2.2. Проблеми участі у державних закупівлях

46. Публічні закупівлі є важливим інструментом забезпечення відновлення КІ. Особливості здійснення закупівель на період дії воєнного стану регулюються постановою КМУ⁴⁹ і **дозволяють укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товару**. З одного боку, це мало б прискорити всі процеси відновлення КІ, проте це також створює ризики корупції, недобросовісної конкуренції. З іншого боку, «прискореність» створює ризики зловживань і тиску на бізнес з боку правоохоронних органів і ставить приватні компанії в апорі

слабку правову позицію. Це позбавляє замовників можливості отримати оптимальне співвідношення ціни та якості, а також унеможливорює доступ нових компаній до ринку.

47. При цьому відновлення КІ відбувається у режимі обмеження інформації для забезпечення обороноздатності, безпеки держави, та для зменшення ризиків шкоди національних інтересів. Хоча мета цих обмежень зрозуміла, але на практиці це може сприяти зловживанням у закупівлях, що безпосередньо впливає на захист об'єктів КІ.

⁴⁸ Див. посилання: https://uhe.gov.ua/media_tsentr/novyny/detsentralizatsiya-enerhetyky-stratehichni-planu-ukrayiny

⁴⁹ Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

Приклад 3:

Наприкінці серпня 2022 року внаслідок ракетного удару лікарня у місті Сарни Рівненської області зазнала значних пошкоджень. Зокрема, у пологовому відділенні було вибито понад 100 вікон. У зв'язку з наближенням осінньо-зимового періоду, заміна пошкоджених вікон відбулася за пришвидшеною процедурою без використання електронної системи закупівель. Це дозволило вчасно встановити вікна до настання морозів і забезпечити безперервну роботу пологового відділення. Відповідно до слів речниці Сарненської міської ради це був оперативний захід, спрямований на забезпечення безпеки, збереження тепла та створення комфортних умов для пацієнтів⁵⁰.

Однак після встановлення нових вікон місцеві жителі подали скаргу до Сарненської окружної прокуратури через неналежну якість виконаних робіт. У відповідь на скаргу прокуратура направила запит до адміністрації лікарні для з'ясування обставин. За результатами розгляду генеральному директору закладу було повідомлено про підозру у службовій недбалості, що спричинила істотну шкоду та мала тяжкі наслідки для громадських інтересів (ч.1, ч. 2 ст. 367 КК України). За словами начальника відділу Рівненської обласної прокуратури місцевий бюджет територіальної громади зазнав збитків майже на 1,2 мільйона гривень. Наразі триває слідство⁵¹.

Цей випадок ілюструє ризики пришвидшених процедур у державних закупівлях, особливо за умов обмежених строків та браку фахової експертизи з боку замовника. Хоча необхідність оперативного реагування у кризових ситуаціях, таких як війна, є зрозумілою, такі дії часто супроводжуються ризиками для якості робіт і потенційними правовими наслідками для відповідальних осіб.

48. Також, проекти будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів КІ паливно-енергетичного сектору до 31 грудня 2024 року, у значній частині, реалізуються як експериментальні проекти відповідно до Постанови КМУ від 27 грудня 2022 року № 1482 «Про реалізацію експериментального проекту щодо будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури»⁵².

Приклад 4:

Приватне акціонерне товариство «Укргідроенерго» (100% акцій належить державі) уклало угоду на будівництво захисної споруди для Дніпровської ГЕС вартістю 4,36 мільярда гривень з фірмою Адамант, це відбулося без відкритих торгів, як повідомляє проєкт Наші гроші. Журналісти, посилаючись на дані з Prozorro, з'ясували, що інші дані про закупівлю також приховали, посилаючись на воєнний стан. Журналісти звертають увагу на те, що ці незавершені замовлення не завадили Укргідроенерго віддати Адаманту мільярдний контракт без відкритих торгів і з закритим від публікації кошторисом. **З урахуванням цього підряду Укргідроенерго протягом 2022–2024 років замовило облаштування протидронового захисту та відновлення об'єктів різних ГЕС після ракетних ударів на загальну суму 19,83 млрд гривень.** Нагадаємо, що 22 березня Росія атакувала найбільшу гідроелектростанцію України – Дніпровську ГЕС у Запоріжжі⁵³.

49. Недостатня врегульованість проведення прямих закупівель. Замовники можуть мати труднощі з належним обґрунтуванням того, чому саме той чи інший постачальник обраний для укладення прямого договору. **Нечіткі критерії чи відсутність детальної методології оцінки потреби можуть**

⁵⁰ Див. посилання: <https://itvmg.com/news/na-rivnenshchini-direktora-likarni-pidozryuyut-u-sluzhboviy-nedbalosti-video-100498?>

⁵¹ Див. посилання: <https://sarny.rayon.in.ua/news/753200-ochilnika-sarnenskoi-likarni-vidstonili-cherez-zakupivlyu>

⁵² Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1482-2022-%D0%BF#Text>

⁵³ Див. посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1482-2022-%D0%BF#Text>

призвести до необґрунтованих рішень, що у подальшому може викликати критику чи навіть юридичні претензії з боку правоохоронних органів.

50. Дискримінація учасників. В умовах обмеженого кола потенційних постачальників можуть виникати ситуації, коли замовники віддають перевагу «зручним» компаніям, ігноруючи інших учасників, які потенційно могли б запропонувати вигідніші умови. Також нерідко виникають ситуації з встановлення замовниками додаткових вимог до наявності сертифікатів на проведення робіт або матеріали, які фактично не потрібні для відбудови об'єкту. Ці дискримінаційні умови зазвичай мають дві основні причини. По-перше, це прагнення просунути «свої» компанії на тендері. По-друге, це може бути наслідком недостатньої компетенції представника замовника, який, формуючи технічне завдання, намагається перестрахувати свою професійну відповідальність, додаючи максимальну кількість вимог. Слабка конкуренція у сфері державних закупівель має значний вплив на ціноутворення при виконанні робіт з відновлення об'єктів КІ. Велика частка закупівель проводиться за участі лише одного підрядника.

Довідково:

За 6 місяців 2024 року: 85% тендерів з використанням електронної системи закупівель – проведено з 1 учасником; 97% тендерів без використання електронної системи закупівель – проведено з 1 учасником.

За вересень 2024 року 13 164 закупівель (77,7% із загальної кількості закупівель за місяць) на суму 89,4 млрд гривень – це закупівлі з 1 учасником⁵⁴.

51. Неякісне планування робіт та затримки у процесі погодження. Через спрощені процедури замовники можуть недостатньо ретельно аналізувати проекти, та плани виконання робіт. Через проєктний підхід до будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту об'єктів КІ паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури до 31 грудня 2024 року не є обов'язковим проведення експертизи проєктної документації. Це може спричинити проблеми з узгодженням кошторису, а також із забезпеченням необхідними матеріалами чи технологіями. З іншого боку, якщо замовник вирішить провести експертизу, існують непоодинокі випадки, коли після цього Державна аудиторська служба України складає акт на замовника, як розпорядника бюджетних коштів, про розтрату бюджетних коштів. У результаті щодо замовника відкривається кримінальна справа за ст. 191 Кримінального кодексу України. Окремо від цього, проєктні рішення вимагають погодження щодо пожежної безпеки з ДСНС, що впливає на строки таких погоджень та завжди існує ризик непогодження.

⁵⁴ Див. посилання: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/11/kontrol-vytrat-na-vidnovlennya-ukrayiny-14.pdf>

2.3. Проблеми при виконанні робіт / імплементації проєктів

52. Питання проблематики ціноутворення. Проблема ціноутворення у будівництві ускладнюється відсутністю оперативного механізму коригування кошторисних показників відповідно до поточних ринкових умов. Визначення вартості матеріальних ресурсів здійснюється за Методикою, що передбачає аналіз поточних ринкових цін через різні джерела, такі як Prozorro, бази даних Мінінфраструктури, прайс-листи виробників тощо. Однак цей механізм не завжди враховує динамічні зміни ринку, особливо в умовах воєнного часу. Це може призводити до штучного заниження вартості ресурсів у кошторисах, що, своєю чергою, ускладнює реалізацію проєктів та гальмує їхню швидкість виконання⁵⁵.

До цього додається проблема нерівномірного освоєння бюджетних коштів, що суттєво впливає на ефективність виконання робіт. Через особливості бюджетного процесу більшість асигнувань виділяється у другій половині року, що змушує замовників концентрувати замовлення в останні місяці, аби встигнути освоїти кошти. Як наслідок, значна частина робіт виконується у найменш сприятливий період, тоді як у більш оптимальний час вони залишаються невиконаними. Це не лише створює додаткові труднощі в організації будівельного процесу, а й може призводити до підвищення вартості робіт через сезонні чинники та перевантаження підрядників.

Брак механізму регулярного перегляду цін на матеріали та зарплатні витрати ставить під загрозу реальне залучення підрядників. В умовах відновлення об'єктів КІ гнучке коригування кошторисів відповідно до актуальних ринкових умов є критично важливим. Це дозволило б забезпечити ефективне використання бюджетних коштів і

своєчасне виконання проєктів, не створюючи штучних затримок через невідповідність запланованих і фактичних витрат.

53. Низька якість виконаних робіт та зрив строків. Оскільки вибір підрядників може бути здійснений без врахування їхнього досвіду чи технічної спроможності, є високий ризик виконання робіт із відхиленнями від стандартів якості (ДБН) та зі значними затримками, що може призвести до критичних наслідків для держави.

54. Необ'єктивність даних поданих у кошторисах. Дані подані у кошторисах не завжди відповідають реальним видаткам. Наприклад, регулювання заробітних плат замовником і неможливість відображення їх фактичного розміру в кошторисах, поданих підрядником, змушують останнього завищувати вартість матеріалів. У свою чергу, це призводить до проблем з правоохоронними органами як у підрядників, так і у представників замовника.

55. Проблеми з документальним підтвердженням виконаних робіт. При частій зміні керівництва замовника – підприємства державної форми власності або відповідного органу державної влади, нерідкими є випадки затримки або безпідставної відмови у прийнятті робіт і, відповідно, підписанні актів виконаних робіт. Це спричиняє затримки в оплатах, урізання бюджетів або ж взагалі замороження об'єкта будівництва, а також є підставами для відкриття кримінальних проваджень у відношенні посадових осіб підрядників. Такі випадки зловживань службовим становищем та неправомірною практикою призводять до зривів робіт, порушення графіків відновлення об'єктів КІ та ризику недосягнення стратегічних цілей проєкту.

⁵⁵ Див. посилання: <https://restoration.gov.ua/press/news/59632.html>

Окрім цього, нерідко трапляються ситуації, коли добросовісний підрядник розпочав виконання робіт, отримав аванс і виконав свою частину зобов'язань, проте замовник, через брак коштів для оплати, відмовляється підписувати акти приймання виконаних робіт. Це, у свою чергу, призводить до серйозних наслідків для підрядника, зокрема:

- Затримка в отриманні підрядником оплати та неможливість розрахуватись зі своїми працівниками;
- Ініціювання кримінальних справ проти підрядника через те, що він отримав аванс від замовника, де-факто виконав роботи, але через непідписання акта виконаних робіт де-юре ці роботи не вважаються виконаними.
- Репутаційні ризики для підрядника.

Приклад 5:

У абзаці №28, який присвячений проблемам участі бізнесу у проєктах відновлення, РБО вже згадувала справу будівельної компанії, яка зіткнулася зі значними труднощами в оформленні документації після реалізації проєкту з відновлення об'єкта критичної інфраструктури.

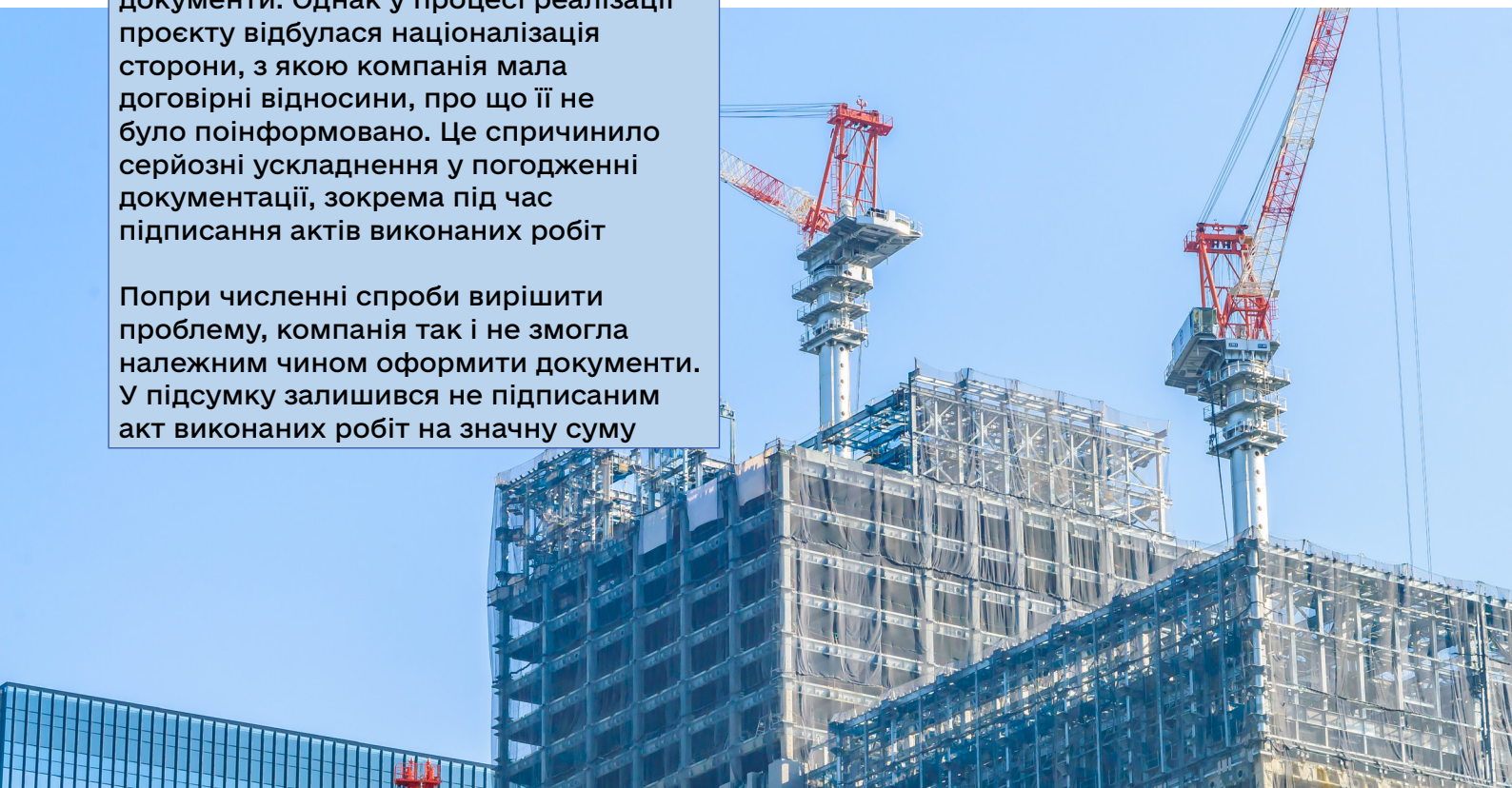
Компанія розпочала роботи, попередньо підписавши всі необхідні документи. Однак у процесі реалізації проєкту відбулася націоналізація сторони, з якою компанія мала договірні відносини, про що її не було поінформовано. Це спричинило серйозні ускладнення у погодженні документації, зокрема під час підписання актів виконаних робіт

Попри численні спроби вирішити проблему, компанія так і не змогла належним чином оформити документи. У підсумку залишився не підписаний акт виконаних робіт на значну суму

56. Додаткові витрати. Якщо роботи виконуються на об'єктах КІ, які зазнали повторних атак та руйнувань під час відновлення, підрядник стикається з відсутністю механізму компенсації завданої шкоди, а також з неможливістю погодження виконаних, але не підписаних актів робіт. Це зумовлено тим, що акти аварійно-відновлювальних робіт підписуються лише наприкінці місяця.

57. Зміна власника та умов договорів на етапі виконання робіт. У процесі виконання робіт із відновлення КІ нерідко виникають ситуації, коли через зміну власника, націоналізацію чи зміну керівництва підприємства відбувається перегляд умов договорів. Це унеможливорює отримання виконавцем належної винагороди, спричиняючи судові суперечки, невизначеність юридичної відповідальності сторін і навіть плутанину щодо того, з ким і куди подавати позови.

58. Крім того, частина робіт із відновлення проводиться у межах експериментальних проєктів, у рамках яких замовник має право змінювати істотні умови договору, що ще більше ускладнює ситуацію для виконавців.



Рекомендації

Державі необхідно розробляти механізми, які будуть стимулювати бізнес долучатися до проєктів відновлення. Важливим завданням є забезпечення стабільності фінансування та зміцнення довіри бізнесу до державних ініціатив через впровадження прозорих і зрозумілих умов співпраці.

Рекомендації, що вимагають негайного втілення

1. Створення прозорих «правил гри» або level playing field, як для суб'єктів, що здійснюють роботи з відновлення та захисту КІ так і тих, хто інвестує в розвиток КІ в Україні. А саме:

- **щодо проблем зміни умов договорів на етапі виконання робіт.**
Рекомендація: недопущення зміни істотних умов договорів у процесі здійснення робіт по відновленню;
- **щодо проблем, пов'язаних з амортизацією джерел альтернативної енергетики.**

Рекомендація: визначення на рівні КМУ, шляхом прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акту, питання про дозвіл чи заборону компонентної амортизації для підприємств зеленої енергетики;

- **щодо проблеми відсутності повноцінного правового поля.**

Рекомендації:

1) вирішення на рівні КМУ, шляхом прийняття відповідного підзаконного нормативно-правового акту, яким чином буде здійснюватися будівництво, ремонт та інші інженерно-технічні заходи із захисту об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору КІ на постійній основі. (Нагадаємо, що до 31 грудня 2024 року діє експериментальний проєкт щодо будівництва, ремонту та інших інженерно-технічних заходів із захисту

об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору критичної інфраструктури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2022 року № 1482);

2) прийняття відповідного акта на рівні закону, який би регулював засади відновлення України, а саме: запровадження засад для ефективного, прозорого та підзвітного відновлення України; створення умов для залучення широкого кола людей в Україні та поза її межами до відновлення; забезпечення умов для сталого зростання економіки та відновлення інфраструктури; створення інструментів, щоб наші партнери були впевнені у надійному та прозорому партнерстві з Україною)⁵⁶. Водночас такі проєкти потребують удосконалення правового регулювання, зокрема створення чітких і зрозумілих правил level playing field, що визначають правовий статус як замовників, так і виконавців;

- **щодо проблеми фінансування.**

Рекомендації: розробка і впровадження типової документації, зокрема договорів за міжнародними стандартами (наприклад, стандартів Світового банку) для виконання робіт та надання супутніх послуг, що стосуються реалізації проєктів відновлення, з метою збалансування

⁵⁶ До відома! Зокрема, у своєму звіті про результати ефективності на тему «Територіальні громади у війну: відновлення соціальної та критичної інфраструктури» Рахункова палата вказує, що відсутність затверджених нормативних документів, таких як Закон України «Про засади відновлення України», план відновлення та розвитку регіонів, не сприяє відновленню зруйнованої військовою агресією РФ інфраструктури (<https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2276&utm>).

прав і обов'язків замовника та підрядника. Зокрема, закріпити у таких типових договорах чіткі строки оплати після виконання кожного етапу, із застосуванням штрафів за затримку. Пріоритизація проєктів допоможе вирішити проблему фінансування, адже не буде хаотичного реагування на окремі виклики та розпорошення коштів на непріоритизовані проєкти. Це також допоможе сформувати бюджет заздалегідь, дасть змогу компаніям-виконавцям побачити прогнозовані строки оплат, підготуватися до можливих затримок та зробити їх більш передбачуваними;

- **щодо проблеми земельних ділянок.**

Рекомендація: Запровадження прискореної процедури надання сервіту чи суперфіцію для земельних ділянок, на яких здійснюються роботи щодо захисту та відновлення об'єктів КІ, що дозволить скоротити строки розгляду та ухвалення рішень;

- **щодо проблеми перевірки вартості будівельних матеріалів і послуг.**

Рекомендації:

1) визначення на законодавчому рівні критеріїв перевірки проєктів відновлення: зокрема, зосередження на строках і якості виконання робіт, а також загальній вартості тендеру. Перевірка окремих витрат на матеріали та послуги має враховувати об'єктивні ринкові умови; 2) створення єдиної національної бази цін для будівельних матеріалів та відповідних послуг, яка відображатиме актуальні ринкові ціни з урахуванням регіональних особливостей та ринкових коливань. Управління базою слід покласти на незалежний орган із забезпеченням регулярного оновлення інформації;

- **щодо проблеми додаткових витрат під час повторних атак та руйнувань під час відновлення об'єктів КІ.**

Рекомендації:

1) Розробка та впровадження цифрової платформи відновлення, де підрядники можуть завантажувати інформацію про виконані роботи щоденно, включаючи фото- та відеозвіти, а замовник зможе ефективно управляти контрактами та процесами при

виконанні проєктів відновлення. Законодавче врегулювання права підрядників на компенсацію у разі повторного руйнування об'єкта через військові дії (шляхом створення окремого фонду або впровадження гарантій через страхові механізми, фінансовані державою чи міжнародними партнерами); 2) Запровадження проміжних актів виконаних робіт (на тижневій або двотижневій основі) для аварійно-відновлювальних робіт на об'єктах КІ. Однак, як і у випадку з Реєстром, на час війни така платформа не повинна бути повністю відкритою, аби уникнути ризиків витоку інформації, яку ворог може використати у своїх цілях. Після завершення війни, платформа має працювати у відкритому доступі для забезпечення прозорості, звітності та підвищення довіри до процесів відновлення.

2. Зміна підходів до оголошення тендерів та вибору підрядників

На наш погляд, доцільно запровадити наступні зміни:

- Створити реєстр компаній, котрі мають ресурси для відновлення значних пошкоджень з перевіреною та незаплямованою корупційними скандалами репутацією, і великим досвідом. Можливе залучення іноземних компаній, крім тих, що пов'язані з країною-агресором, а саме перевірені СБУ. Та залучати такі компанії до відновлення, у свою чергу, створюючи конкуренцію та боротьбу за якість виконання робіт;
- Стандартизувати проєкти КІ, створити орган, котрий спеціалізується на проєктах КІ різних категорій, має достатню матеріально-технічну базу, незаангажованість. Для залучення інвестицій, дати можливість іноземному капіталу вкладатись, з метою отримання прибутку в об'єкти КІ, а саме: енергетики, медицини, освіти;
- Відійти від практики укладання прямих договорів із закупівель на час дії воєнного стану, щодо закупівель, направлених на захист об'єктів КІ.

Створення сприятливих умов для залучення міжнародних будівельних компаній до ринку відбудови та будівництва

Для цього необхідно змінити підходи для проведення державних закупівель, аби в них могли брати участь міжнародні компанії. А саме:

1. Визначення прозорих умов участі.

Регулювання має бути чітким і доступним для розуміння міжнародними учасниками, зокрема англійською мовою.

2. Визнання документів. Забезпечити легкість у підтвердженні відповідності кваліфікаційним вимогам, зокрема через використання міжнародних сертифікатів, таких як ISO. Це дозволить уникнути дублювання процедур сертифікації, які можуть бути витратними та тривалими, та зробить участь міжнародних компаній у тендерах більш доступною. Визнання міжнародних стандартів без необхідності додаткової легалізації сприятиме залученню іноземних учасників до відбудови та розвитку інфраструктури.

3. Уніфікація правил. Впровадження стандартів, сумісних з міжнародними договорами, такими як Угода про державні закупівлі (GPA) у межах Світової організації торгівлі, а також формами договорів Світового банку для виконання робіт та суміжних послуг на об'єктах інфраструктури. Продовження роботи над впровадженням та повне запровадження Єврокодів в Україні⁵⁷.

Створення координаційного центру оперативного реагування з питань захисту об'єктів КІ та питань відновлення об'єктів КІ

Враховуючи наведені у цьому звіті проблеми координації робіт зі стейкхолдерами щодо захисту та відновлення об'єктів КІ, було б доречним створити окремий департамент (наприклад при Мінрозвитку) або окремий орган (наприклад при КМУ) щодо оперативного координування проблемних питань, які виникають щодо захисту та відновлення об'єктів КІ.

Рекомендації на довгострокову перспективу

Розробити плани розвитку КІ для етапу відновлення з чітким визначенням ролі приватного сектора

Забезпечити сприятливі інвестиційні, податкові умови для залучення приватних інвестицій, у тому числі й міжнародних, які є необхідними для сталої роботи енергетичного сектору та досягнення енергетичної незалежності України. Для цього потрібні значні приватні інвестиції, оскільки держава не зможе забезпечити необхідні ресурси та технології самостійно. Важливу роль у цьому питанні може, також, відіграти міжнародне приватне партнерство та угоди про розподіл продукції.

Необхідним є, також, формування єдиної державної політики та підходів щодо повоєнного відновлення та розвитку об'єктів КІ.

1. Енергетичну модель України необхідно адаптувати для модернізації політики, відновлення інфраструктури та оптимізації інвестицій відповідно до енергоефективних стандартів (з інтеграцією альтернативних джерел енергії). Це сприятиме енергетичній безпеці, зниженню енергоспоживання у будівлях і промисловості, а також гармонізації зі стандартами ЄС.

⁵⁷ Україна почала впровадження Єврокодів після підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Вони впроваджуються як державні стандарти через затвердження перекладених текстів із розробкою Національних додатків (уточнень і модифікацій, що враховують місцеві умови).

Ухвалення Єврокодів регламентується через державні стандарти. Деякі з них вже затверджені та діють паралельно з чинними ДБН.

- 2. Проблема фінансування проєктів та використання бюджетних коштів. Рекомендація:** Створення умов для економічного прогнозованості витрат з відновлення. Внесення змін до бюджетного законодавства, відповідно до яких надати можливість планувати видатки на витрати з відновлення не тільки на 1 бюджетний рік, а на декілька років наперед. Це дасть можливість планування робіт з відновлення на середньострокову перспективу.
- 3. Проблема участі бізнесу у проєктах відновлення. Рекомендація:** Створити спеціальні умови (податкові та інвестиційні) для бізнесу, який буде приймати участь у відбудові та здійснювати економічне відновлення зруйнованих територій.

- 4. Публічна комунікація і доступ до інформації щодо обліку та моніторингу видатків на відновлення КІ (у довгостроковій перспективі), що дозволить:**
- Уніфікувати інформацію про всі джерела фінансування та напрями використання коштів;
 - Забезпечити доступ до актуальної інформації для стейкхолдерів (урядів, міжнародних організацій, громадськості);
 - Підвищити довіру міжнародних партнерів, надаючи можливість моніторингу цільового використання ресурсів;
 - Забезпечити оперативність і точність у плануванні подальших видатків;
 - Покращити узгодження між різними державними органами, ЦОВВ та органами місцевої влади щодо наявних видатків для відновлення, їх розподіл та інформацію про використання;
 - Забезпечити прозорість використання коштів та позитивно вплине на поліпшення планування щодо їх використання.



Додаток 1

Суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури є:

- Кабінет Міністрів України;
- Апарат Ради національної безпеки і оборони України;
- Центральна виборча комісія;
- Національний банк України;
- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;
- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Фонд державного майна України, інші центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом;
- уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;
- секторальні та функціональні органи, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади;
- Служба безпеки України;
- правоохоронні та розвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності;
- Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- місцеві органи виконавчої влади (військово-цивільні адміністрації – у разі утворення);
- органи місцевого самоврядування;
- оператори критичної інфраструктури;
- підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки та стійкості критичної інфраструктури.

Додаток 2

1. Паливно-енергетичний сектор
2. Цифрові технології
3. Захист інформації
4. Харчова промисловість та агропромисловий комплекс
5. Державний матеріальний резерв
6. Охорона здоров'я
7. Ринки капіталу та організовані товарні ринки
8. Фінансовий сектор
9. Транспорт і пошта
10. Системи життєзабезпечення
11. Промисловість
12. Сектор громадської безпеки
13. Цивільний захист населення і територій
14. Охорона навколишнього природного середовища
15. Сектор оборони
16. Правосуддя
17. Виконання кримінальних покарань, тримання під вартою та утримання військовополонених
18. Державна реєстрація
19. Наукові дослідження та розробки
20. Фінансовий сектор (банківська система)
21. Вибори та референдуми
22. Соціальний захист
23. Інформаційний сектор
24. Державна влада та місцеве самоврядування

Рівень	Органи управління	Функції
Рівні управління національною системою захисту КІ		
Загальнодержавний	КМУ, Держспецзв'язку, ЦОВВ, НБУ	Формування державної політики у сфері захисту об'єктів КІ, координація діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері захисту критичної інфраструктури, формування та ведення реєстру КІ і включення об'єктів КІ до Реєстру.
Регіональний та галузевий рівні	ЦОВВ, секторальні органи	Формують секторальні переліки та здійснюють категоризацію об'єктів КІ (спільно з операторами КІ), подають до реєстру, розробляють та затверджують вимоги до захисту об'єктів КІ, плани взаємодії функціональних органів, проєктні загрози; погоджують паспорти безпеки, здійснюють перевірку та оцінку захищеності об'єктів КІ.
Місцевий рівень	Місцеві ОБВ, ВА	Розроблення та затвердження місцевих програм забезпечення безпеки та стійкості КІ, програм підвищення стійкості до кризових ситуацій, місцевих планів взаємодії, планів відновлення функціонування КІ, програм навчання населення.
Об'єктовий рівень	Оператори КІ	Категоризація, захист, розроблення та забезпечення об'єктових планів забезпечення безпеки КІ, оцінка ризиків на об'єктах КІ, участь у заходах із захисту повітряного простору над визначеним об'єктом КІ, обмін інформацією про ризики та загрози, негайне інформування про інциденти.

Рівень	Органи управління	Функції
Рівні управління національною системою захисту КІ		
Загальнодержавний	КМУ, Держспецзв'язку, ЦОВВ, НБУ	Формування державної політики у сфері захисту об'єктів КІ, формування та ведення реєстру КІ і включення об'єктів КІ до Реєстру (Держспецзв'язку).
Регіональний та галузевий рівні	ЦОВВ, секторальні органи	Формують секторальні переліки та здійснюють категоризацію об'єктів КІ (спільно з операторами КІ), подають до реєстру, розробляють та затверджують вимоги до захисту об'єктів КІ, плани взаємодії функціональних органів, проектні загрози; погоджують паспорти безпеки, здійснюють перевірку та оцінку захищеності об'єктів КІ.
Місцевий рівень	Місцеві ОВВ, ВА	Розроблення та затвердження місцевих програм забезпечення безпеки та стійкості КІ, програм підвищення стійкості до кризових ситуацій, місцевих планів взаємодії, планів відновлення функціонування КІ, програм навчання населення.
Об'єктовий рівень	Оператори КІ	Категоризація, захист, розроблення та забезпечення об'єктових планів забезпечення безпеки КІ, оцінка ризиків на об'єктах КІ, участь у заходах із захисту повітряного простору над визначеним об'єктом КІ, обмін інформацією про ризики та загрози, негайне інформування про інциденти.



Рада бізнес-
омбудсмена

Усуваємо перешкоди для ведення бізнесу в Україні



www.boi.org.ua