

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України"

**СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ
ІНВЕСТИЦІЯМИ: ЯК УНИКНУТИ РОЗРИВУ МІЖ СТРАТЕГІЯМИ
РОЗВИТКУ І ІНВЕСТИЦІЙНИМИ РІШЕННЯМИ
(НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА)**

Науково-аналітичну записку підготували:
Ірина СТОРОНЯНСЬКА – д.е.н., проф.,
Андрій ДУБ – к.е.н., доц.

Анотація

У записці розглядаються інституційні виклики інтеграції стратегічного планування та системи управління публічними інвестиціями в Україні в умовах впровадження реформи управління публічними інвестиціями. Проаналізовано нормативно-правову базу та практику формування середньострокових планів публічних інвестицій і єдиних портфелів публічних інвестицій на регіональному та місцевому рівнях. Зазначено, що швидке впровадження реформи та недостатня узгодженість процесів і процедур стратегічного планування та публічного інвестування спричиняють до існування паралельних систем управління розвитком територій, коли стратегічне планування і публічне інвестування функціонують відокремлено одне від одного. Це формує ризики зниження ефективності використання бюджетних ресурсів та обмежує можливості реалізації стратегічних пріоритетів розвитку регіонів і територіальних громад.

У записці обґрунтовано необхідність інституційної інтеграції стратегічного планування та управління публічними інвестиціями за принципом «стратегія → інвестиції → результати розвитку». Запропоновано комплекс рекомендацій, спрямованих на посилення ролі стратегічних документів у формуванні інвестиційних портфелів, розширення структури публічних інвестиційних проєктів через врахування інституційної («м'якої») складової, впровадження механізмів фінансування інтегрованих територіальних інвестицій та узгодження часових горизонтів стратегічного й інвестиційного планування. Реалізація запропонованих підходів дозволить підвищити ефективність використання публічних ресурсів, забезпечити кращу координацію між рівнями врядування та наблизити систему управління регіональним розвитком України до практик територіально орієнтованої політики Європейського Союзу.

Одним із ключових інституційних викликів для системи управління розвитком регіонів та територіальних громад у 2025 році стало впровадження реформи управління публічними інвестиціями. У межах цієї реформи було створено нові інституційні механізми управління публічними інвестиціями, розпочато підготовку середньострокових планів публічних інвестицій (СПП) та формування єдиних портфелів публічних інвестицій (ЄПП) регіонів та територіальних громад, а також їх наповнення інвестиційними проєктами.

З одного боку, реформа покликана забезпечити максимально ефективне використання бюджетних коштів для відновлення України внаслідок шкоди завданої повномасштабною збройною агресією РФ, а з другого, – має на меті виробити узгоджену на усіх рівнях врядування єдину політику щодо напрямів розвитку держави, регіонів та територіальних громад. Очікується, що передбачені реформою кроки дозволять скеровувати бюджетні кошти на пріоритетні проєкти, які задовольнятимуть актуальні потреби громадян¹.

Одним з базових аспектів реформи управління публічними інвестиціями є поєднання стратегічного і середньострокового бюджетного планування. Власне воно повинно стимулювати до усвідомленого вибору пріоритетів розвитку на усіх рівнях врядування (з ключовою роллю планування на національному рівні) та забезпечити матеріалізацію визначених пріоритетів через спрямування на них фінансових ресурсів.

Реформа управління публічними інвестиціями для органів місцевого самоврядування є новою і досі не до кінця зрозумілою. Опитування показують², що сьогодні перед ОМС у даній царині є чимало викликів. Зокрема: потреба в якісних і актуальних документах стратегічного планування (адже саме вони формують основу здійснення публічних інвестицій); невисока кадрова спроможність ОМС щодо здійснення управління публічними інвестиціями та нестача відповідної експертної підтримки; нестача досвіду роботи з інформаційними системами у сфері публічних інвестицій (зокрема щодо подання та адміністрування проєктів у цифровій системі DREAM); воєнний стан в державі, який є додатковим негативним чинником, що ускладнює фінансування і реалізацію проєктів в територіальних громадах.

Попри те, що практика управління публічними інвестиціями є новою для України, за кордоном її широко використовують³, оскільки вона дає можливість вирішити низку викликів, пов'язаних з стратегічним плануванням розвитку як держави загалом, так і її локальних адміністративних одиниць. Серед них:

- необхідність підкріплення цілей стратегії кошторисом для їх реалізації (що дозволяє трансформувати стратегію в конкретні проєкти);
- потреба в посиленні координації між рівнями влади для вертикального узгодження стратегічного розвитку територій (державна → субрегіон/регіон → локальна адміністративно-територіальна одиниця), що дозволяє запобігати дублюванню або розбалансуванню ресурсів, зокрема фінансових;

¹ Загальний огляд реформи управління публічними інвестиціями для громад та регіонів. Порядки підготовки, оцінки та реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій, публічних інвестиційних проєктів та програм. URL:

https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1617/DREAM_PIM_Guide_2025.pdf

² Будейчук О. Стан реалізації реформи публічних інвестицій в територіальних громадах. URL: <https://decentralization.ua/news/19988>

³ Manescu C. (2024). The Planning of Public Investments in EU Member States: Long-Term Strategy, Selection and Budgeting Issues. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/77b1baec-3023-4361-96d6-cf0b0e2ba0f6_en?filename=dp213_en.pdf&utm_source=chatgpt.com

– необхідність підвищення об'єктивності та усунення політичного впливу на відбір проєктів до реалізації за рахунок бюджетних коштів, що передбачає впровадження багатоступеневого відбору проєктів і їх зовнішньої експертизи;

– потреба в підвищенні гарантій реалізації великих інфраструктурних проєктів, зокрема через використання середньострокового бюджетного планування.

В Україні впровадження реформи відбувалося у надзвичайно швидкому темпі. Нормативне забезпечення фактично «наздоганяло» встановлені Бюджетним кодексом строки підготовки відповідних документів та неодноразово змінювалося у процесі практичного впровадження. У результаті значна частина інституційних та процедурних рішень формувалася вже в процесі реалізації реформи.

Поєднання високої швидкості впровадження та недостатнього рівня розуміння суті реформи серед її основних суб'єктів – як на національному, так і на місцевому рівнях – призвело до ситуації, коли управління публічними інвестиціями почало розглядатися як самостійний технократичний процес, основною метою якого є підготовка та подання документів публічного інвестування відповідно до встановлених процедур і дедлайнів бюджетного процесу. Водночас питання стратегічної доцільності інвестицій, їх відповідності пріоритетам розвитку територій часто залишалися поза належною увагою. Така ситуація створює ризик формування паралельних систем управління розвитком територій. З одного боку, функціонує система стратегічного планування, яка визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку територій. З другого боку, формується система управління публічними інвестиціями, що концентрується на підготовці інвестиційних проєктів і формуванні інвестиційних портфелів. За відсутності належної інтеграції між цими системами інвестиційні рішення можуть ухвалюватися без достатнього врахування стратегічних пріоритетів розвитку територій, що знижує ефективність використання публічних ресурсів.

Тому тут слід чітко задекларувати – *управління публічними інвестиціями не може розглядатись поза процесом стратегічного планування. Публічне інвестування – це інструмент впровадження стратегії регіону, громади!*

У зв'язку з цим одним із ключових завдань державної регіональної політики є вдосконалення системи стратегічного планування розвитку територій у відповідності до європейської практики, а також інституційна інтеграція управління публічними інвестиціями у систему стратегічного планування державного, регіонального та місцевого розвитку за такими напрямками:

1. Посилення ролі стратегічних документів як основи формування інвестиційного портфеля.

Правовим підґрунтям формування стратегій розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях⁴ є Закон України «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон № 156-VIII)⁵. Він визначає, що система взаємопов'язаних документів стратегічного планування – стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації на державному, регіональному та місцевому рівнях – є основою провадження державної регіональної політики. На державному та регіональному рівнях порядок розроблення, реалізації та моніторингу стратегій та планів заходів з їх

⁴ Тут і далі під місцевим рівнем розуміється рівень територіальних громад.

⁵ Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

реалізації чітко регламентований постановами Кабінету Міністрів України⁶. Порядок ж розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад регламентується лише Методичними рекомендаціями, затвердженими наказом Міністерства розвитку громад та територій України⁷. Закріплений в чинній нормативно-правовій базі рекомендаційний характер положень щодо формування та впровадження документів стратегічного планування територіальних громад обумовлює делегування органам місцевого самоврядування технічної частини реалізації процесу стратегічного планування на місцевому рівні. А нестача кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування, поверхнєве розуміння необхідності здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громади, яке супроводжується відсутністю якісних даних та аналітичної спроможності на місцевому рівні, спричиняє до формування документів невисокої практичної якості із надто завищеними (часто нереалістичними) фінансовими очікуваннями, що в кінцевому результаті робить неможливим їх практичне використання/впровадження.

Водночас формування СППІ та ЄППІ здійснюється на підставі положень Бюджетного кодексу України⁸ та деталізовано у постановах Кабінету Міністрів України⁹. Зазначені правові акти встановлюють чіткі рамки, алгоритм, процедурні вимоги та взаємозв'язки процесу розроблення СППІ та ЄППІ з бюджетним процесом.

Формально Бюджетний кодекс фіксує зв'язок СППІ з документами стратегічного планування: СППІ територіальної громади розробляється виконавчим органом місцевої ради на підставі пропозицій структурних підрозділів відповідно до цілей і завдань документів стратегічного планування в межах доведеного фінансовим органом граничного сукупного обсягу публічних інвестицій на середньостроковий період¹⁰. Проте на практиці цей зв'язок часто є «зворотним»: спочатку визначаються напрямки публічних інвестицій (критеріями вибору тут можуть бути наявність проєктів з ПКД, які потрібно реалізувати, бажання максимально залучити кошти державного бюджету за визначеними на національному рівні пріоритетами без розуміння того, чи справді це

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 р. № 816 «Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-%D0%BF#n11>

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2023 р. № 817 «Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#n14>

⁷ Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.2022 р. № 265 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#n6>

⁸ Бюджетний кодекс України, від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 р. № 294 «Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-rozroblennia-ta-monitorynhu-realizatsii-serednostrokovoho-planu-s294280225>

Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025р. № 527 «Деякі питання управління публічними інвестиціями». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-28-liutoho-2025-r-t260825>

¹⁰ Бюджетний кодекс України, від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>, Примірне Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf

для громади є пріоритетом, суб'єктивна думка керівництва щодо пріоритетів спрямування бюджетних коштів тощо), а вже потім відбувається «узгодження» визначених напрямків публічних інвестицій із завданнями стратегії громади, як того вимагає Бюджетний кодекс.

І тут виникає казус – в стратегії може не виявитись завдання, яке буде «обґрунтовувати» правильність обрання напрямку публічного інвестування. Відтак починається зворотній процес – ОМС вносить зміни в стратегію. Тобто, тепер не стратегія є джерелом визначення напрямків публічних інвестицій, а навпаки – обрані напрямки публічного інвестування є підставою для «стратегічного планування». Найчастіше першопричиною цього є формальний підхід до процесу стратегічного планування (і зокрема низький рівень включеності усіх структурних підрозділів ОМС), що спричиняє до розроблення формального за суттю, непродуманого за змістом документу – стратегії, яка радше є «документом для полиці».

Подолання цієї проблеми може бути усунуте закріпленням у Бюджетному кодексі чіткої логіки узгодження документів стратегічного планування та управління публічними інвестиціями: стратегія визначає цілі / завдання → напрямки інвестування ЄПП відповідають цілям / завданням стратегії; План заходів з реалізації Стратегії фіксує «пакети» втручань (програми/заходи/проектні ідеї) для досягнення стратегічних цілей /завдань стратегії → ЄПП містить лише ті інвестпроекти/програми, які мають пряме посилення на конкретний захід Плану заходів (із врахуванням індикатора). В іншому випадку, саме ЄПП стає документом, в якому проекти накопичуються за принципом готовності/можливості фінансування, а не стратегічної доцільності.

Водночас чітка ув'язка ЄПП та СПП регіонів та громад із їх стратегічними документами вимагає посилення уваги до якості Стратегій та особливо Планів заходів з їх реалізації. Плани заходів повинні стати документами із проектною та фінансовою визначеністю («пакети» втручань, орієнтовна вартість, потенційні джерела, відповідальні виконавці). Це вкрай важливо, оскільки План заходів у такій моделі фактично стає центральним документом, що поєднує стратегічне планування і бюджетно-інвестиційний цикл.

2. Розширення структури та напрямків фінансування публічних інвестиційних проєктів в контексті впровадження стратегій

2.1. Врахування інституційної («м'якої») складової інвестиційних проєктів

Ще одним дисонуючим чинником у процесі інтегрування стратегічного планування та управління публічними інвестиціями є інфраструктурна орієнтованість останньої та недостатнє врахування інституційної («м'якої») складової інвестиційних проєктів. Це не відповідає ні європейській практиці стратегічного планування, ані європейській практиці публічного інвестування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, публічний інвестиційний проєкт визначається як комплекс заходів (організаційно-правових, управлінських, аналітичних, фінансових та інженерно-технічних), визначених на основі національної системи документів стратегічного планування з метою розвитку окремих галузей, секторів економіки, регіонів та територіальних громад, спрямованих на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів¹¹. Таке визначення

¹¹ Бюджетний кодекс України, від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

фактично концентрується на створенні або модернізації матеріальних активів, що формує переважно «жорстку» (інфраструктурну) модель інвестування. У результаті заходи, пов'язані з підготовкою інвестиційних проєктів, розвитком інституційної спроможності, управлінням проєктами, комунікацією зі стейкхолдерами чи формуванням партнерств, залишаються поза межами системного фінансування в межах портфеля публічних інвестицій.

Водночас міжнародна практика управління публічними інвестиціями демонструє необхідність поєднання інфраструктурної та інституційної складових інвестиційних проєктів. У країнах ЄС в межах політики згуртованості та інструментів територіального розвитку значна частина інвестицій супроводжується заходами з розвитку управлінської та адміністративної спроможності, підготовки кадрів, стратегічного планування та формування міжінституційних партнерств. Подібні «м'які» компоненти фінансуються через механізми *technical assistance*, *capacity building* та *institutional support* і розглядаються як ключова передумова ефективного використання інвестиційних ресурсів. У цьому контексті подальший розвиток системи управління публічними інвестиціями в Україні потребує розширення підходу до структури інвестиційних проєктів та інтеграції інституційної складової у практику їх підготовки і реалізації.

2.2. Запровадження механізму фінансування інтегрованих публічних інвестицій

Важливим напрямом розвитку системи управління публічними інвестиціями в Україні може стати запровадження механізму фінансування інтегрованих територіальних інвестицій у межах портфелів публічних інвестицій регіонів та територіальних громад. Наразі формування інвестиційних портфелів у системі управління публічними інвестиціями переважно орієнтоване на реалізацію проєктів у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід обмежує можливості вирішення комплексних просторових проблем розвитку, які виходять за межі однієї громади та пов'язані з функціональними територіями – зокрема міськими агломераціями, гірськими територіями, прикордонними регіонами або територіями економічної трансформації. У зв'язку з цим доцільним є розширення практики публічного інвестування шляхом включення до портфелів публічних інвестицій інтегрованих інвестиційних проєктів, що формуються на основі спільних стратегічних пріоритетів кількох територіальних громад.

Такий підхід відповідає практиці ЄС, де одним із ключових інструментів реалізації територіально орієнтованої політики виступають інтегровані територіальні інвестиції (*Integrated Territorial Investments, ITI*). У межах політики згуртованості ЄС цей механізм дозволяє фінансувати комплексні проєкти розвитку функціональних територій, які охоплюють кілька муніципалітетів та реалізуються на основі спільних стратегій розвитку. Інтеграція подібного підходу у систему управління публічними інвестиціями в Україні дозволила б забезпечити більш тісний зв'язок між стратегічним плануванням та інвестиційною політикою, стимулювати розвиток міжмуніципальної співпраці та створити передумови для реалізації комплексних проєктів розвитку функціональних територій.

3. Інституційне узгодження стратегічного планування та управління публічними інвестиціями

Запуск управління публічними інвестиціями на регіональному та місцевому рівнях створив нову інституційну «надбудову»: поряд із робочою групою із

розроблення стратегії та органами її реалізації і моніторингу з'являються місцева інвестиційна рада, місцева комісія з розподілу публічних інвестицій, профільний підрозділ/посадова особа з упавління публічними інвестиціями, а також залучені галузеві підрозділи для експертизи та реалізації проєктів. При цьому, за змістом завдань, місцева інвестиційна рада і консультативно-дорадчий орган з реалізації/моніторингу стратегії перетинаються, але мають різну «силу впливу»: перший орган визначає пріоритети інвестування і фактично відкриває шлях проєктам у портфель та фінансування, тоді як другий часто залишається дорадчим майданчиком без прямого впливу на інвестиційні рішення.

На практиці, у невеликих сільських чи селищних територіальних громадах, а інколи і в міських, з огляду на обмежену чисельність штату виконавчих органів вкрай важко розділити функції зазначених органів. Більше того, працівники структурних підрозділів одночасно є членами різних інституцій як у сфері планування публічних інвестицій, так і стратегічного планування (рис.1).

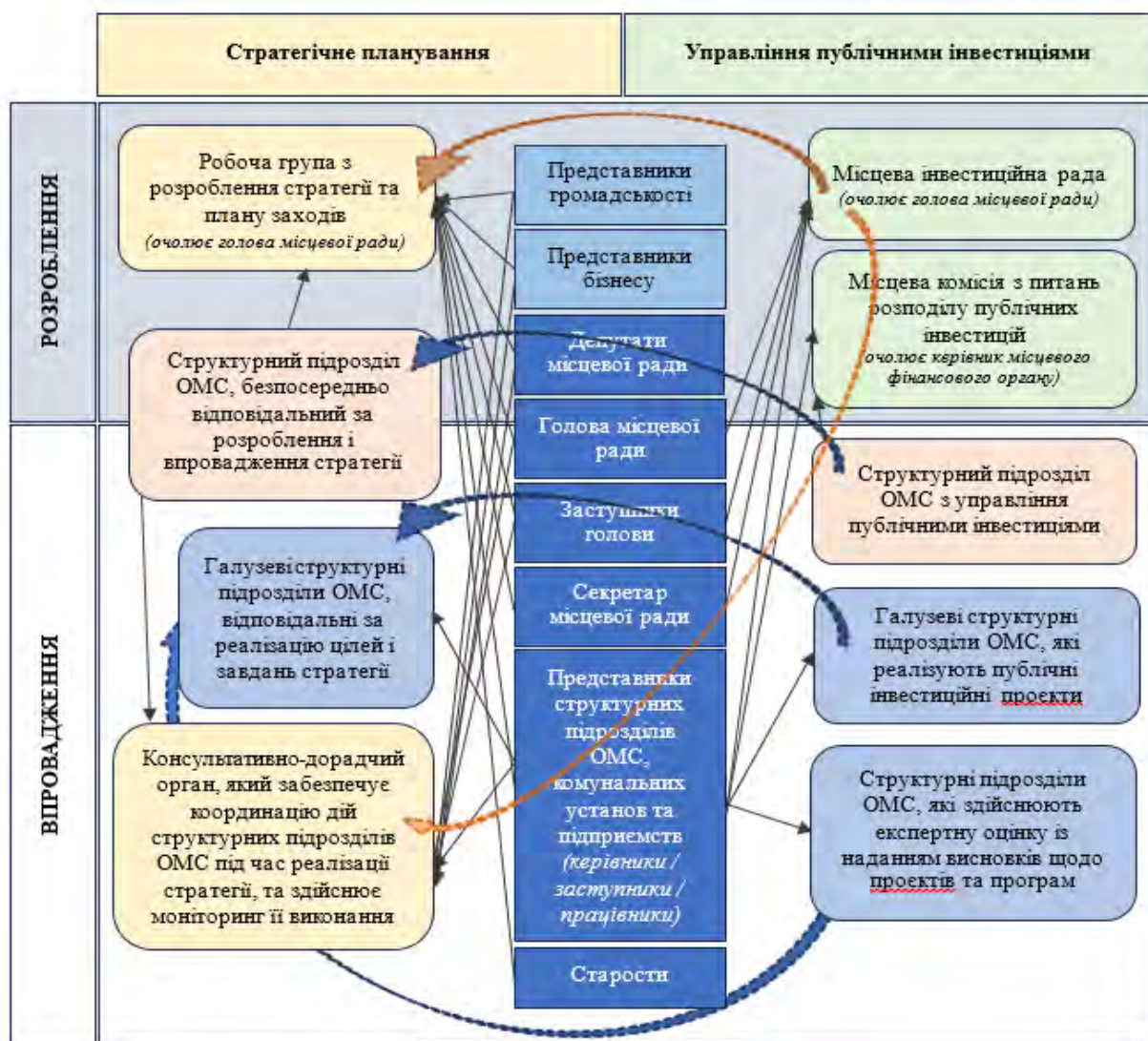


Рис. 1. Інституційне взаємоузгодження процесів стратегічного планування та управління публічними інвестиціями на місцевому рівні¹²

¹² Авторська розробка на основі практичного досвіду у сфері стратегічного планування, а також використання джерел: Посібник з питань формування середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій та

Часто має місце ситуація, коли через завантаженість виконанням посадових обов'язків вони лише формально долучені як до перших, так і до других органів. Фактично вся робота з формування документів стратегічного планування здійснюється структурним підрозділом місцевої ради, відповідальним за розвиток місцевої економіки та/або залучення інвестицій, а робота та відповідальність з формування документів з управління публічними інвестиціями покладена або на цей же структурний підрозділ, або на відділ фінансів.

Також аналіз основних завдань, які стоять перед органами у сфері стратегічного планування та у сфері управління публічними інвестиціями, засвідчив дублювання, зокрема щодо завдань консультативно-дорадчого органу, який забезпечує координацію дій структурних підрозділів ОМС під час реалізації стратегії та здійснює моніторинг її виконання, та завдань місцевої інвестиційної ради. Перша із зазначених інституцій є ширшою за колом учасників, аніж друга (до її складу входять представники громадськості, місцеві підприємці, депутати місцевої ради та представники інших стейкхолдерів місцевого розвитку). Проте саме друга – відповідальна за забезпечення фінансування для реалізації визначених стратегічних пріоритетів територіальної громади через здійснення публічних інвестицій.

Одним із можливих підходів до вирішення цієї проблеми є формування єдиного центру координації з двома функціональними напрямками діяльності. На нашу думку, доцільно нормативно закріпити положення, що до складу консультативно-дорадчого органу, який забезпечує координацію дій структурних підрозділів ОМС під час реалізації стратегії та здійснення моніторингу її виконання, в обов'язковому порядку включаються члени місцевої інвестиційної ради у повному її складі (бо саме вона забезпечує перехід від цілей і завдань стратегії до фінансованих проєктів), окрім інших стейкхолдерів місцевого розвитку. Це підвищить ефективність реалізації документів стратегічного планування, усуне дублювання функцій інституцій, сформованих для реалізації процесів стратегічного планування та управління публічними інвестиціями, а також підвищить спроможність ОМС через економію часу та людських ресурсів.

4. Узгодження часових горизонтів стратегічного та інвестиційного планування

Однією з важливих передумов ефективної інтеграції стратегічного планування та системи управління публічними інвестиціями є узгодження часових горизонтів відповідних документів. Наразі в Україні строки розроблення та тривалість дії документів стратегічного планування і документів управління публічними інвестиціями не синхронізовані, що ускладнює їх практичне використання у процесах планування розвитку територій та бюджетного планування.

4.1. Узгодження строків розроблення стратегічних та інвестиційних документів

Першим аспектом цієї проблеми є необхідність узгодження строків підготовки стратегічних документів та документів управління публічними інвестиціями.

Зокрема, важливо забезпечити синхронізацію строків розроблення Стратегії розвитку територіальної громади та СПП. Зважаючи на те, що саме стратегія є підставою для визначення інвестиційних пріоритетів СПП, то вже влітку 2026 року може виникнути ситуація, що громади, які не мають розроблених стратегій / їх стратегії

підготовки, оцінки і реалізації інвестиційних проєктів та програм. URL: https://cms.dream.gov.ua/uploads/Posibnik_UPI_c42d6fcb6a.pdf; Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 21.12.2022 р. № 265 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0265914-22#n6>

завершилися у 2025 році, не зможуть затвердити СППІ. В цьому аспекті критичною датою для розроблення стратегій громад стає 15 серпня – дата подачі СППІ в місцеву раду згідно з Бюджетним кодексом. Це питання спроможна і повинна вирішити сама громада шляхом ініціювання розроблення стратегії і визначення в процесі стратегічного планування напрямів для подальшого здійснення публічних інвестицій.

Не менш важливим є узгодження строків розроблення стратегічних документів на різних рівнях управління, зокрема Державної стратегії регіонального розвитку (далі – ДСРР), регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад. Сьогодні у Законі України «Про засади державної регіональної політики» міститься вимога щодо відповідності часового періоду розроблення стратегічних документів різного рівня (національного, регіонального та місцевого (територіальних громад)). «Стратегія розвитку територіальної громади розробляється на строк, визначений Державною стратегією регіонального розвитку України (ДСРР) та відповідною регіональною стратегією розвитку»¹³, тобто на семирічний період (чинний період триває до 2027 року включно, рамки наступного – 2028-2034 роки). Водночас визначається послідовність розроблення цих документів. Згідно із Законом¹⁴:

- (1) підготовка проєкту Державної стратегії регіонального розвитку України на наступний період розпочинається не пізніше як за вісімнадцять місяців до закінчення дії чинної стратегії. Державна стратегія регіонального розвитку України на наступний період затверджується не пізніше як за шість місяців до закінчення дії чинної стратегії;
- (2) затвердження відповідної регіональної стратегії розвитку здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими радами протягом шести місяців з дня затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на відповідний період за наявності висновку, визначеного пунктом 4 частини шостої цієї статті;
- (3) сільські, селищні, міські ради затверджують стратегії протягом дванадцяти місяців з дня затвердження відповідної регіональної стратегії розвитку на відповідний період стратегії розвитку територіальних громад, забезпечують їх фінансування та реалізацію.

Щодо процесу розроблення документів стратегічного планування територіальної громади, то практика показує, що, за умови максимального дотримання рекомендацій Міністерства розвитку громад та територій України (залученості стейкхолдерів до цього процесу, проведення ґрунтового аналізу соціально-економічного стану громади, проведенні громадських обговорень та ін.), та за активної і безперервної роботи інституцій сфери стратегічного планування у громадах, він триває щонайменше 6 місяців (1,5-2 з яких пов'язані з проходження процедури стратегічної екологічної оцінки документів стратегічного планування).

Розуміючи практику і процедуру стратегічного планування в Україні, можна прогнозувати, що переважна більшість територіальних громад не встигне розробити стратегічні документи до початку наступного стратегічного періоду – 1 січня 2028 року. Проблема ускладнюється ще й тим, що для затвердження СППІ на 2028-2030 роки у 2027 році (році, що передує початку наступного стратегічного періоду), регіони

¹³ Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 5 лютого 2015 року № 156-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

¹⁴ Закону України «Про засади державної регіональної політики» (2015) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

і громади повинні мати затверджені стратегії не пізніше 15 серпня (граничний строк передачі місцевій раді на розгляд СППІ – згідно статті 75² Бюджетного кодексу).

Розв'язання цієї проблеми можливе шляхом скасування «прив'язки» строку розроблення стратегій територіальних громад від строку дії ДСРР. Тобто дозволити територіальним громадам розробляти стратегії на строк, який перевищує строк ДСРР. Зауважимо, що така практика застосовується в ЄС як для документів місцевого, так і національного рівнів. Це дозволяє починати розробляти ці документи після розроблення та затвердження наднаціональних стратегічних документів.

4.2. Узгодження тривалості дії стратегічних та інвестиційних документів

Другим важливим аспектом є узгодження тривалості дії відповідних документів.

Наразі Плани заходів з реалізації стратегій розвитку зазвичай формуються на фіксований період (3 та 4 роки), тоді як СППІ та ЄПП мають поступовий характер планування, коли щороку до планового горизонту додається ще один рік. Тобто постійно виникатиме ситуація, коли часовий горизонт ЄПП перевищуватиме часовий горизонт плану заходів з реалізації стратегії, а це означає, що формування переліку інвестиційних проєктів до ЄПП відбуватиметься поза планом заходів. Важливо, що такий же поступовий часовий принцип планування (щорічне додавання 1 року) використовується і в системі середньострокового бюджетного планування.

Зважаючи на викладене, доцільним є запровадження аналогічного підходу і для планів заходів з реалізації стратегій, зокрема формування їх на трирічний період із щорічним додаванням одного наступного року. Така модель дозволить забезпечити більш гнучке планування реалізації стратегії розвитку території та постійне оновлення пріоритетів розвитку з урахуванням змін соціально-економічної ситуації.

Крім того, застосування поступового підходу до формування планів заходів дозволить краще інтегрувати їх у систему середньострокового бюджетного планування, а також забезпечити більш тісний зв'язок між стратегічними документами та системою управління публічними інвестиціями.

Особливої актуальності це набуває у контексті можливого перегляду підходів до формування програм соціально-економічного та культурного розвитку. У разі відмови від практики підготовки таких програм План заходів з реалізації стратегії фактично може виконувати функцію основного документа середньострокового бюджетного та інвестиційного планування розвитку територіальної громади.

У такій моделі саме план заходів стає ключовим інструментом узгодження стратегічних пріоритетів розвитку громади з бюджетним та інвестиційним плануванням, а також основою для формування СППІ і відповідних інвестиційних портфелів.

У підсумку слід наголосити, що стратегічне планування та управління публічними інвестиціями не можуть розглядатися як самодостатні управлінські процеси, орієнтовані лише на підготовку документів або дотримання процедур бюджетного циклу. Їх основне призначення полягає у забезпеченні досягнення реальних результатів територіального розвитку. У цій логіці стратегічне планування визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку територій, тоді як система управління публічними інвестиціями виступає інструментом їх реалізації через відбір і фінансування інвестиційних програм та проєктів. Відтак ефективність обох систем має оцінюватися не кількістю підготовлених документів чи сформованих портфелів проєктів, а досягнутими соціально-економічними результатами розвитку територій,

підвищенням їх конкурентоспроможності та якості життя населення. Саме інтеграція стратегічного планування та управління публічними інвестиціями у єдину систему «стратегія → інвестиції → результати розвитку» відповідає сучасним підходам територіально орієнтованої політики ЄС та створює передумови для більш ефективного використання публічних ресурсів у розвитку регіонів і територіальних громад.

В цьому контексті сформуємо **рекомендації** щодо:

- 1) інституційної інтеграції стратегічного планування та управління публічними інвестиціями
 - внести зміни до Бюджетного кодексу України та підзаконних актів з метою закріплення чіткої логіки інтеграції стратегічного планування та управління публічними інвестиціями, зокрема встановити вимогу, за якою інвестиційні проєкти, включені до ЄПП, повинні мати пряме посилання на конкретний захід плану заходів з реалізації стратегії розвитку відповідної території;
 - переглянути методичні підходи до розроблення стратегій розвитку територіальних громад з метою посилення їх проєктної та фінансової визначеності;
- 2) розширення структури публічних інвестиційних проєктів
 - переглянути підходи до визначення структури публічних інвестиційних проєктів у Бюджетному кодексі та підзаконних актах, зокрема передбачити можливість фінансування у складі публічних інвестиційних проєктів інституційної («м'якої») складової, зокрема заходів з розвитку управлінської спроможності, навчання персоналу, комунікації зі стейкхолдерами та супроводу реалізації інвестицій;
 - запровадити механізм фінансування інтегрованих територіальних інвестицій (в межах публічного інвестування) та передбачити можливість включення до ЄПП громад інтегрованих інвестиційних проєктів, що реалізуються спільно кількома територіальними громадами на основі спільних стратегічних пріоритетів розвитку функціональних територій;
- 3) оптимізації інституційної архітектури управління розвитком територій
 - переглянути підходи до організації інституцій, залучених до стратегічного планування та управління публічними інвестиціями на місцевому рівні;
 - передбачити можливість формування єдиного координаційного органу, який поєднуватиме функції моніторингу реалізації стратегії розвитку та визначення інвестиційних пріоритетів;
 - забезпечити інтеграцію місцевих інвестиційних рад у систему реалізації стратегій розвитку територіальних громад.
- 4) узгодження часових горизонтів стратегічного та інвестиційного планування
 - дозволити територіальним громадам розробляти стратегії розвитку на період, що перевищує строк дії Державної стратегії регіонального розвитку, що відповідає практиці країн ЄС;
 - запровадити поступову (rolling) модель формування планів заходів з реалізації стратегій, яка передбачає щорічне оновлення планового горизонту, що дозволить узгодити в часі стратегічне планування, управління публічними інвестиціями та середньострокове бюджетне планування.