

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

**УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ
У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ:
ПРАКТИКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ
(НАУКОВО-АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА)**

Науково-аналітичну записку підготували:
Ірина СТОРОНЯНСЬКА – д.е.н., проф.,
Христина ПАТИЦЬКА – к.е.н., с.н.с.

Львів – 2026

Анотація

У науково-аналітичній записці проаналізовано практичні аспекти впровадження реформи управління публічними інвестиціями в Україні на рівні територіальних громад у перехідний період. Увагу зосереджено на функціонуванні основних інструментів системи – середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій (СПІ) та єдиних проєктних портфелів (ЄПП), а також на їх взаємозв'язку із системою стратегічного планування та бюджетним процесом.

Встановлено, що впровадження нової моделі супроводжується підвищенням вимог до інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. Станом на початок 2026 року 70,2% територіальних громад затвердили СПІ, однак лише 58,3% сформували ЄПП, що свідчить про складність переходу від етапу планування до етапу формування та погодження конкретних інвестиційних проєктів. Як результат 41,3% громад залишаються поза системою публічного інвестування або перебувають на початкових етапах інтеграції до неї.

Аналіз показав, що СПІ виконують не лише функцію середньострокового планування, а й є інструментом «м'якої» вертикальної координації інвестиційної політики між державою та громадами. Водночас у процесі їх формування прослідковується диференціація доступу до інвестиційних ресурсів: сільські громади переважно визначають обмежену кількість напрямів, що звужує їхні можливості участі у залученні фінансування.

Виявлено, що стратегічні пріоритети частково трансформуються у проєктні рішення: повне покриття напрямів СПІ проєктами ЄПП забезпечено у 29% громад. В розрізі сфер переважають інвестиційні проєкти у секторах освіти, муніципальної інфраструктури, транспорту та охорони здоров'я. Такий підхід відображає орієнтацію громад на забезпечення базових публічних послуг, натомість проєкти економічного розвитку представлені обмежено, попри значну задекларовану фінансову потребу. Доведено, що у практиці громад зберігається інфраструктурна (об'єктно-орієнтована) логіка публічного інвестування: близько 69,3% проєктів пов'язані з будівництвом, реконструкцією або капітальним ремонтом.

Узагальнено, що впровадження реформи призвело до формування багаторівневої моделі управління публічними інвестиціями, однак у перехідний період між її елементами зберігається неповна узгодженість. Подальший розвиток системи потребує посилення інституційної спроможності громад, удосконалення процедур та забезпечення більш тісної інтеграції стратегічного, проєктного і бюджетного рівнів управління публічними інвестиціями.

Перехідний етап реформування управління публічними інвестиціями в Україні тривав у 2024-2025 роках. Залучення територіальних громад до цього процесу відбулося у червні-липні 2025 року і розпочалося із запуску інформаційної кампанії з підвищення обізнаності щодо змісту та механізмів реалізації реформи. Для органів місцевого самоврядування вона полягала в ознайомленні із реформою, роз'ясненні їхньої ролі у новій моделі та доведенні процедурних вимог до участі у ній.

Сам період інформаційної кампанії співпав із початком практичної фази планування публічних інвестицій на місцевому рівні, коли територіальні громади до 1 вересня 2025 року мали сформувати та затвердити середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій (далі – СПІ) на 2026-2028 роки, а у місячний строк після затвердження СПІ – єдині проєктні портфелі пріоритетних публічних інвестицій (далі – ЄППІ) з їх внесенням до єдиної інформаційної системи управління публічними інвестиціями.

СПІ та ЄППІ є інтегрованими плановими інструментами, що одночасно пов'язані із:

- 1) *системою стратегічного планування розвитку громад* – формуються на основі стратегії розвитку громади, затвердженої місцевою радою;
- 2) *бюджетним процесом*, регламентованим вимогами Бюджетного кодексу України і чітко визначеним у часових межах.

Тому їх формування і методологічно, і організаційно є складним завданням, оскільки потребує узгодження з іншими управлінськими процесами, які не завжди є завершеними. Крім того, така інтеграція передбачає активну участь розробників СПІ та ЄППІ у стратегічному та бюджетному плануванні громади.

Така взаємна узгодженість процесів (рис. 1) стала причиною того, що в умовах перехідного періоду реформи управління публічними інвестиціями відбулося значне підвищення вимог до інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.



Рис. 1. Модель інтеграції стратегічного планування, системи управління публічними інвестиціями та бюджетного процесу на рівні територіальної громади

Джерело: складено на основі законодавчих та нормативно-правових актів України у сфері управління публічними інвестиціями

Додатковим навантаженням на систему місцевого самоврядування стала також необхідність впровадження нових інституційних механізмів: визначення структурних підрозділів, які відповідальні за управління публічними інвестиціями в цілому; місцевих галузевих (секторальних) підрозділів, що здійснюють підготовку галузевих (секторальних) портфелів публічних інвестицій; визначення відповідальних за проведення експертної оцінки публічних інвестиційних проєктів; створення місцевих інвестиційних рад як консультативно-дорадчих органів при виконавчих комітетах місцевих

рад; комісій з розподілу публічних інвестицій тощо^{1, 2}. Викликом для громад було не лише формальне утворення таких структур, а:

- 1) визначення їхньої ролі в системі органів місцевого самоврядування;
- 2) розмежування повноважень і закріплення функціональної відповідальності;
- 3) формування професійно збалансованого складу з урахуванням вузькогалузевої специфіки і компетентностей у сфері стратегічного планування, бюджетування та проєктного менеджменту.

Ще одним чинником, який суттєво ускладнив для органів місцевого самоврядування впровадження нововведень є нормативно обумовлене застосування цифрової системи управління публічними інвестиціями DREAM. Обов'язковість роботи в системі змінила не лише технічні процедури подання і супроводу проєктів, а й логіку організації управлінської діяльності на місцевому рівні:

по-перше, впровадження DREAM передбачало токенизацію доступу до системи. Такий підхід означає індивідуалізацію входу, фіксацію персональної відповідальності за здійснені дії, а також супроводжується потребою отримання електронних ключів (токенів) для залучених до процесу працівників; такий підхід вимагав не лише технічної підготовки, а й перегляду внутрішніх розподілів повноважень та відповідальності в межах підрозділів;

по-друге, громади одночасно мали опанувати новий цифровий інструмент, що функціонує за принципами прозорості та алгоритмізації процесу прийняття рішень. Тобто система передбачає фіксацію всіх дій користувачів та незворотність процедур, що, з одного боку, підвищує рівень підзвітності, а з іншого – створює додатковий психологічний бар'єр для посадових осіб в умовах браку досвіду.

Таким чином, поєднання навчання, створення нових інституцій, застосування нових цифрових інструментів і впровадження нових процедур, необхідність їх синхронізації з бюджетним календарем і стратегічним плануванням розвитку створило значне адміністративне навантаження на систему місцевого самоврядування. І хоча в умовах перехідного періоду реформування забезпечено гнучкість часових меж для прийняття СПІ та формування ЄПП, питання інституційної спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити належний рівень виконання покладених на них функцій є відкритим.

Саме ці обставини зумовлюють потребу в оцінці не лише нормативної бази реформи, а й реальних управлінських практик її імплементації на місцевому рівні. Тут мають значення не тільки питання, що *фокусуються на громадах*, а й питання з *більш широким охопленням проблематики*. У цьому контексті постають три групи дослідницьких питань.

По-перше, наскільки територіальні громади виявилися готовими до впровадження нової моделі управління публічними інвестиціями та чи достатнім є рівень інституційної спроможності органів місцевого самоврядування для реалізації передбачених процедур?

По-друге, якими є практичні результати застосування ключових інструментів нової системи – середньострокового планування публічних інвестицій (СПІ) та формування єдиного проєктного портфеля (ЄПП)?

По-третє, наскільки ефективною виявилася загальна логіка впровадження реформи, зокрема алгоритм взаємодії між різними рівнями управління, стабільність процедур та їх вплив на доступ територіальних громад до інвестиційних ресурсів?

Аналізуючи впровадження процедур управління публічними інвестиціями на місцевому рівні, розділимо його на дві складові:

- 1) прийняття СПІ на 2026-2028 роки та
- 2) формування ЄПП.

Такий розподіл фокусу уваги варто зробити з огляду на декілька причин: *по-перше*, різну функціональну роль елементів; *по-друге*, різні процедурні умови та різний підхід до внесення змін; *по-третє*, різні часові рамки.

¹ Деякі питання управління публічними інвестиціями. Постанова Кабінету Міністрів України № 527 від 28 лютого 2025 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-28-liutoho-2025-r-t260825>

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розподілу коштів місцевого бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій. Наказ Міністерства фінансів України № 480 від 22 вересня 2025 року. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20480.pdf>

Прийняття СПІ на 2026-2028 роки

СПІ є документом середньострокового планування публічних інвестицій, який забезпечує конкретизацію завдань дерева цілей стратегії розвитку громади шляхом визначення пріоритетних напрямів інвестування та їх узгодження з бюджетним процесом.

Крім того, він є інструментом вертикальної координації інвестиційної політики в публічному секторі, адже держава рекомендує органам місцевого самоврядування забезпечити кореляцію напрямів публічного інвестування громад із пріоритетами, що визначені у СПІ на центральному рівні³. У СПІ держави окреслено напрями, на які будуть спрямовані ресурси державного бюджету впродовж трирічного періоду. Відповідно, узгодження пріоритетів підвищує ймовірність залучення коштів державного бюджету для реалізації інвестиційних проєктів у територіальних громадах.

Такий підхід поєднує два виміри та може бути охарактеризований як спосіб досягнення «м'якої» вертикальної координації інвестиційної політики. З одного боку, громади зберігають автономію у формуванні власних пріоритетів розвитку. З другого, вони отримують орієнтири щодо державної інвестиційної політики, що дає змогу узгодити місцеві рішення з напрямами державної бюджетної підтримки.

В межах нової моделі управління публічними інвестиціями наявність затвердженого СПІ є передумовою для реалізації інвестиційних проєктів, що робить його критично важливим інструментом для забезпечення розвитку громади. Фінансування інвестиційних проєктів можливе лише за умови їх відповідності одному з напрямів, визначених у СПІ. Якщо такого напрямку не передбачено, реалізувати проєкт в межах встановленої процедури фактично неможливо. Що важливо, зміни до СПІ допускаються лише один раз на рік, а це суттєво підвищує відповідальність за якість його формування і повному наповненню на первинному етапі, оскільки відсутність потрібного напрямку може бути стримуючим чинником для здійснення інвестицій.

Для оцінки практичних результатів впровадження СПІ на рівні територіальних громад доцільно відповісти на кілька ключових питань: чи змогли громади затвердити СПІ, якою є якість цих документів за обсягом напрямів, які інвестиційні пріоритети вони формують та наскільки вони узгоджуються з пріоритетами державної інвестиційної політики.

Чи змогли громади затвердити СПІ? Частка органів місцевого самоврядування територіальних громад України (бюджети яких перебувають у системі міжбюджетних відносин з державним бюджетом України⁴), що затвердили СПІ на 2026-2028 роки, становить 70,2% (рис. 2). Це, з одного боку, достатньо високий показник формального впровадження нового інструменту інвестиційного планування, а, з другого, свідчення того, що **практично 1/3 громад опинилася поза системою публічного інвестування**.

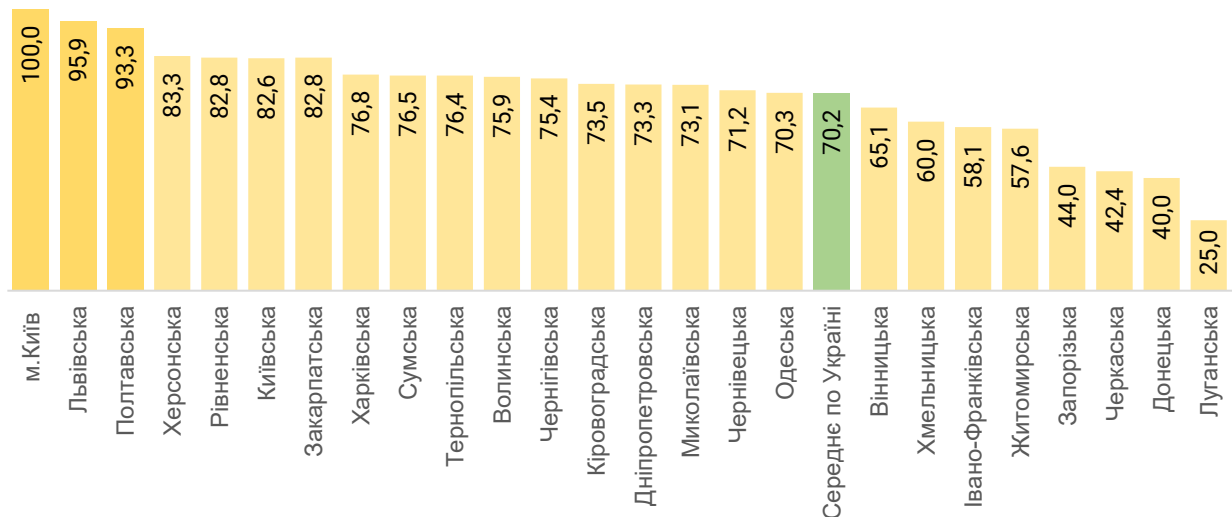


Рис. 2. Частка територіальних громад, що затвердили СПІ на 2026-2028 роки в розрізі регіонів України, %, станом на 1 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

На цьому етапі реформи спостерігається значна диференціація на рівні регіонів. Найвищі показники затвердження СПІ демонструють м. Київ (100%), Львівська (95,9%) та Полтавська (93,3%)

³ Щодо формування середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій регіону (територіальної громади). Лист Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства № 3502-05/50224-06 від 25 липня 2025 року

⁴ До вибірки дослідження включено територіальні громади, бюджети яких перебувають у системі міжбюджетних відносин з державним бюджетом України, що підтверджується наявністю базової або реверсної дотації відповідно до показників на 2026 рік. Громади, що перебувають у тимчасовій окупації або не здійснюють повноцінного бюджетного процесу, до вибірки не включено з метою забезпечення коректності та порівнянності результатів дослідження.

області. До групи регіонів з показником понад 80% також належать Херсонська, Рівненська, Київська, Закарпатська та Харківська області. Найменші значення зафіксовані у Луганській (25,0%), Донецькій (40,0%), Чернівецькій (42,4%) та Запорізькій (44,0%) областях.

Якщо щодо прифронтових або частково окупованих регіонів (Луганська, Донецька, Запорізька) пояснення низької частки місцевих рад, які затвердили СПІ, є очевидним – складні безпекові умови, то щодо умовно стабільних регіонів, як-от Черкаська, Івано-Франківська, Хмельницька та Вінницька області, причини є менш зрозумілими. На нашу думку, ефективність впровадження реформи залежить не лише від безпекових чинників та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, а й особливостей організації процедур в умовах перехідного періоду управління публічними інвестиціями на обласному рівні, наслідком чого і є значна асиметрія затвердження СПІ в розрізі регіонів.

Якою є якість затверджених СПІ за обсягом напрямів? Вже на етапі формування СПІ в громадах (у липні-серпні 2025 року), видавалося⁵, що застосований в умовах реформи підхід загострює ризик нерівного доступу органів місцевого самоврядування до інвестиційних ресурсів. Підтвердженням наявності такої асиметрії зараз є результати дослідження практичних аспектів формування СПІ на 2026-2028 роки (рис. 3).

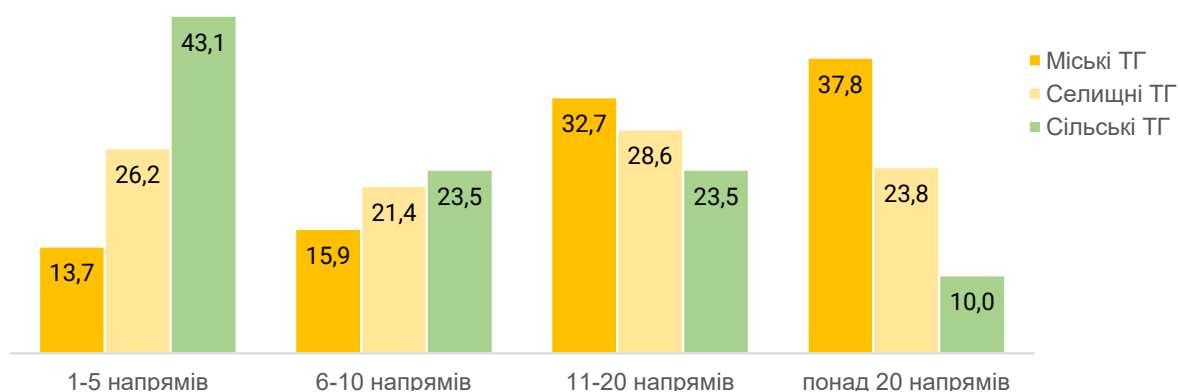


Рис. 3. Розподіл територіальних громад за кількістю напрямів у СПІ на 2026-2028 роки⁶ в розрізі типу громад, %, станом на 1 березня 2026 року
Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Аналіз показує, що сільські територіальні громади переважно формують СПІ з обмеженою кількістю напрямів (43,1% сільських рад з одним-п'ятьма напрямками). А це істотно звужує спектр потенційних інвестиційних проєктів і зменшує можливості участі для таких громад у відборах на залучення фінансових ресурсів. Натомість міські громади демонструють більш диверсифіковану структуру СПІ, що розширює їхні можливості ініціювати проєкти у різних секторах та підвищує ймовірність залучити ресурси з зовнішніх джерел.

Виявлена диференціація, на нашу думку, зумовлена якраз різним рівнем інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, в тому числі наявним досвідом інвестування. Сільські громади, які до впровадження реформи, за умов обмежених фінансових ресурсів, реалізовували невелику кількість проєктів публічних інвестицій, якраз і продемонстрували схильність до відтворення цієї моделі у процесі формування СПІ.

Як видається, *такий підхід є наслідком неповноти розуміння суті СПІ як інструмента планування інвестицій, а також логічним продовженням досвіду управління ресурсами в умовах обмежень фінансових ресурсів.* Для частини громад ця практика дійсно може відповідати їхнім реальним можливостям, однак для інших вона потенційно створює додаткові кордони у доступі до інвестиційних ресурсів.

Наприклад, станом на березень 2026 року в Україні відбувається спрямування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічних інвестиційних проєктів на забезпечення загальної середньої освіти «Нова українська школа»⁷. В межах розподілу субвенції навіть

⁵ Сторонянська, І. З., Патицька, Х. О., Івашко, О. А. Реформування системи управління публічними інвестиціями: інституційні засади та перешкоди на шляху впровадження. *Фінанси України*, 2025, (7), 27-43. <https://doi.org/10.33763/finukr2025.07.027>

⁶ Розподіл здійснено на рівні територіальних громад, що охоплюють не лише представницький орган місцевого самоврядування (місцеву раду), а й виконавчі органи, структурні підрозділи та комунальні підприємства, які є учасниками процесу ініціювання та реалізації публічних інвестиційних проєктів

⁷ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічного інвестиційного проєкту на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти “Нова українська школа” у 2026 році.

змінено умови і послідовність процедури управління публічними інвестиціями: спочатку забезпечено розподіл субвенції та сформовано чіткий алгоритм формування публічного інвестиційного проєкту щодо НУШ і доведено його до органів місцевого самоврядування, а далі передбачено етап формування і затвердження самих проєктів до ЄСПІ. Такий хід зроблено для того, щоб скористатися можливістю отримати кошти на облаштування освітніх просторів могло якнайбільше громад. Разом з тим, громади, в ЄСПІ яких на 2026-2028 роки не передбачено відповідного напрямку, не зможуть скористатися цією можливістю.

Таким чином, включення або невключення напрямку до ЄСПІ громади вже на етапі планування набуває не лише формального, а практичного значення для доступу до інвестиційних ресурсів. У більш широкому контексті – диспропорції за рівнем «охопності» сфер діяльності органів місцевого самоврядування напрямами ЄСПІ таки створюють передумови для асиметричного доступу громад до фінансових ресурсів.

Якими є пріоритети громад у контексті середньострокового планування публічних інвестицій? Те, що 70,2% територіальних громад України затвердили середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій за єдиним алгоритмом, дає можливість виявити пріоритети інвестування для органів місцевого самоврядування, порівняти їх з орієнтирами держави (рис. 4), а також дати відповідь на питання, чи існують відмінності між підходами до формування інвестиційної політики між громадами у різних регіонах (рис. 5).

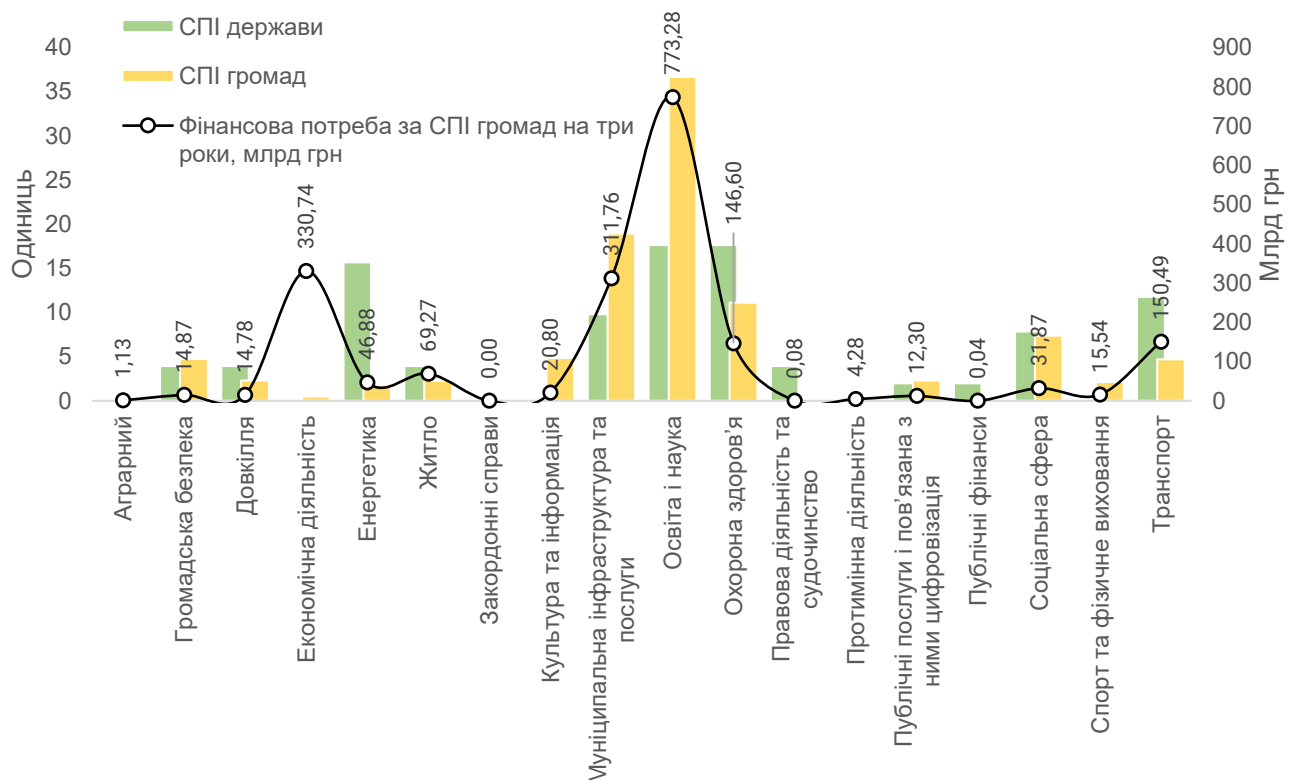


Рис. 4. Розподіл пріоритетних напрямів публічного інвестування у ЄСПІ держави та ЄСПІ територіальних громад за секторами, 2026-2028 роки, %

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

За кількістю напрямів у контексті середньострокового планування публічних інвестицій територіальних громад беззаперечними лідерами є освіта і наука (36,6% напрямів), муніципальна інфраструктура (приблизно 18,9% напрямів) та охорона здоров'я (11,1% напрямів). У ЄСПІ держави найбільша кількість напрямів зосереджена також у секторах освіти та науки і охорони здоров'я (по 17,6%), а також транспорту (11,8%) і енергетики (15,7%).

Аналіз фінансової потреби за ЄСПІ громад доповнює «картину» пріоритетів. Найбільший обсяг заявленої потреби припадає на освіту (понад 800 млрд грн), далі – муніципальну інфраструктуру (понад 300 млрд грн) та економічну діяльність (понад 250 млрд грн). Це підтверджує, що освітній сектор є для громад не лише домінуючим за кількістю напрямів, а й найбільш ресурсомістким.

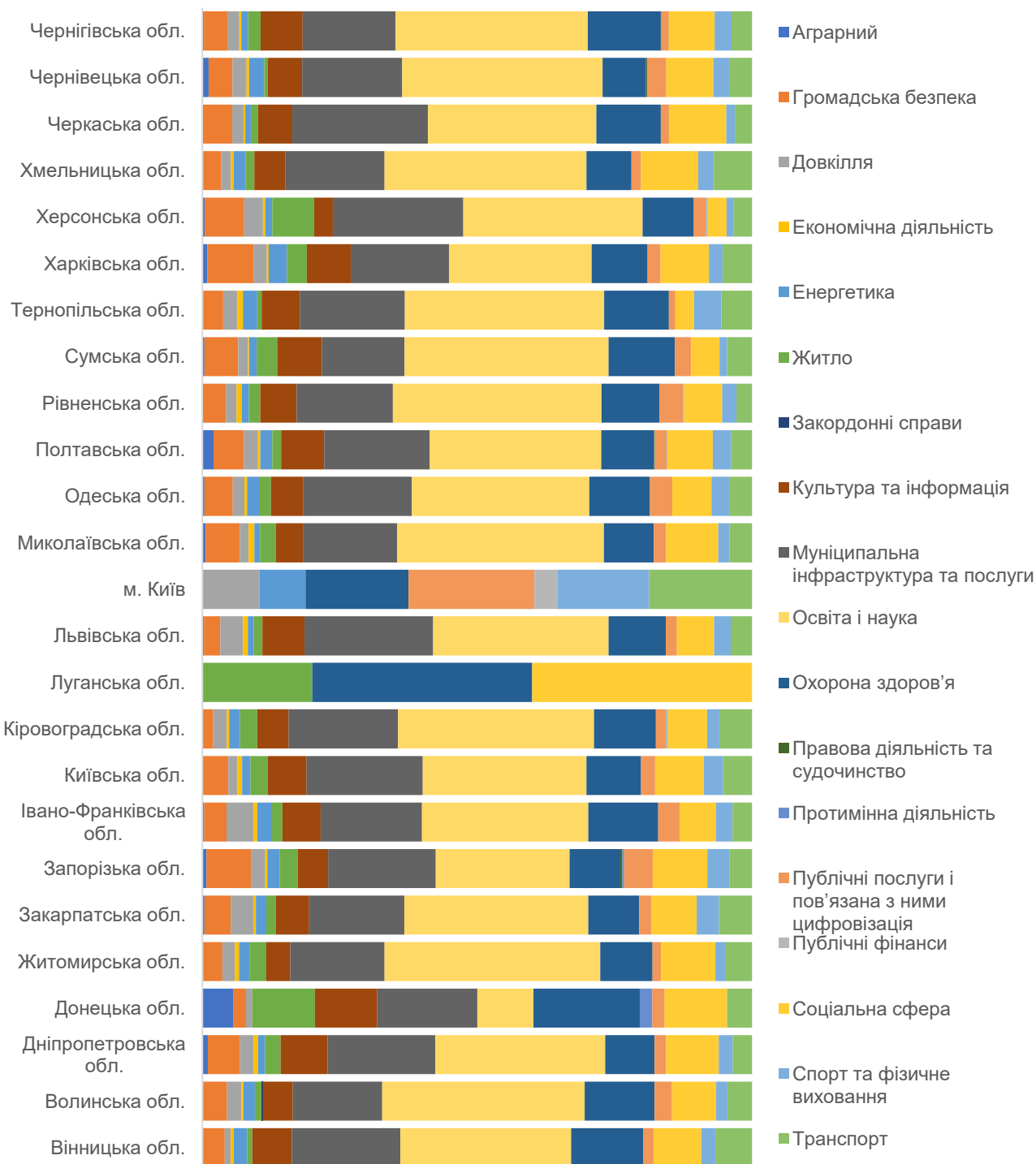


Рис. 5. Розподіл пріоритетних напрямів публічного інвестування у СПІ територіальних громад за секторами в розрізі регіонів, 2026-2028 роки, %

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Переважає у СПІ територіальних громад соціальної сфери та муніципальної інфраструктури свідчить про їх зосередженість на забезпеченні базових послуг на місцевому рівні. Практично в усіх регіонах України частка кількості напрямів за сектором «Освіта і наука» є найбільшою і коливається в межах 30-40%, у тому числі в регіонах, що наближені до зони бойових дій. Таке домінування підтверджує, що освіта є структурним та незмінним пріоритетом громад незалежно від їх специфіки, фінансової спроможності чи безпекових умов. Другим інвестиційним «стовпом» є сектор муніципальної інфраструктури, де у більшості областей частка напрямів становить 16-24%, що відображає сталість акценту на підтримці систем життєзабезпечення територій.

Однак, попри подібність структур СПІ територіальних громад в регіонах, вплив безпекової ситуації та війни прослідковується навіть тут. Найбільш показовим маркером є сектор житла. У Луганській області частка напрямів за цим сектором становить 20%, в Донецькій – 11,4%, Херсонській

– 7,6%, Сумській – 3,8%, Харківській – 3,6%. Натомість у тилкових регіонах показник коливається в межах 1-3%. Така диференціація свідчить про зміщення інвестиційного фокусу у прифронтових територіях у бік відновлення житлового фонду та забезпечення умов для проживання населення.

Відмінною моделлю формування пріоритетів є СПП м. Києва, де помітною є висока частка напрямів, що пов'язані з публічними послугами та цифровізацією (22,9%), транспорту та охорони здоров'я (по 18,8%). Як видно, СПП Києва не відображає «типової» інвестиційної політики громад, а демонструє урбаністичну, диверсифіковану та інноваційно орієнтовану модель розвитку.

Як пріоритети СПП громад узгоджуються з пріоритетами СПП держави? Підходи до визначення пріоритетних напрямів у СПП держави та територіальних громад різняться і безпосередньо залежать від розподілу повноважень між рівнями управління. На обидвох рівнях найбільшу увагу приділено сектору освіти і науки, однак зміст інвестицій різний: держава формує напрями, пов'язані з реалізацією загальнонаціональних реформ, модернізацією мережі закладів та забезпеченням стандартів якості освіти, тоді як громади концентрують увагу на розвитку та оновленні матеріально-технічної бази закладів освіти, що є в їх управлінні.

Цікавим є приклад сектору транспорту, де кількість напрямів у СПП держави більш ніж удвічі перевищує показники громад. Така різниця зумовлена ширшою охопністю різних видів транспортної інфраструктури у загальнонаціональних масштабах, тоді як громади обмежені переважно проблематикою розвитку місцевої дорожньої мережі та комунального транспорту. Аналогічна ситуація простежується і в енергетиці, де держава акцентує увагу на системних трансформаціях енергетичної інфраструктури в умовах війни.

Узагальнюючи результати аналізу формування СПП територіальних громад у перехідний період реформування управління публічними інвестиціями, можна виокремити кілька ключових характеристик функціонування цієї системи.

по-перше, СПП на цьому етапі виконує не лише функцію середньострокового планування інвестицій, а й є інструментом багаторівневої координації інвестиційної політики між державою та територіальними громадами. Саме через формування напрямів СПП визначається потенційна конфігурація доступу громад до фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів;

по-друге, у процесі впровадження СПП сформувалася диференціація доступу громад до інвестиційних ресурсів: частина громад через незатвердження СПП або обмежений обсяг напрямів фактично опинилася поза системою публічного інвестування або має значно вужчі можливості для залучення ресурсів;

по-третє, темпи та результати впровадження СПП суттєво різняться між регіонами, що свідчить про важливу роль інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та ефективності міжрівневої управлінської координації у перехідний період реформи.

Формування ЄПП на 2026 рік

Згідно з Бюджетним кодексом України, єдиний проєктний портфель публічних інвестицій (далі – ЄПП) є сукупністю публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій, які пройшли оцінку, пріоритезацію та відбір за встановленими процедурами і визначені як такі, що можуть мати доступ до фінансового забезпечення їх підготовки та реалізації. Він формується з використанням єдиної інформаційної системи управління публічними інвестиційними проєктами DREAM і має вигляд пріоритезованого переліку проєктів і програм.

Процедура формування ЄПП є складною і передбачає проходження окремих етапів, на кожному з яких залучено працівників структурних підрозділів, що відповідальні за управління публічними інвестиціями в межах окремих секторів. Такими етапами є: *подання проєктів до галузевих проєктних портфелів → галузева оцінка проєктів → подання проєктів для їх включення до ЄПП громади → експертна оцінка проєктів → розгляд проєктів місцевою інвестиційною радою та затвердження ЄПП громади → розподіл коштів на реалізацію проєктів місцевою комісією з питань розподілу публічних інвестицій → подання проєктів на розгляд до секторальних портфелів держави/регіону і т. д.*

Законодавством чітко визначено строки затвердження ЄПП громади – впродовж місяця після затвердження СПП громади, і внесення змін – один раз на квартал. Однак, як і в процесі формування і затвердження СПП, в умовах перехідного періоду терміни укладення єдиних проєктних портфелів громад є гнучкими – їх формування триває донині.

Для оцінки практичного функціонування системи управління публічними інвестиціями на етапі формування ЄПП доцільно відповісти на кілька ключових питань. По-перше, важливо з'ясувати, чи змогли територіальні громади сформувати єдині проєктні портфелі публічних інвестицій. По-друге, необхідно оцінити темпи формування таких портфелів та часову динаміку ініціювання проєктів. По-третє, важливим є аналіз узгодженості між стратегічним рівнем планування інвестицій (СПП) та

проектним рівнем (ЄПП). Нарешті, доцільно дослідити секторну структуру та типологію публічних інвестиційних проєктів, що дає змогу оцінити фактичну модель інвестування територіальних громад.

Чи змогли територіальні громади сформувати ЄПП? Станом на 7 березня 2026 року **58,3% територіальних громад України** (бюджети яких перебувають у системі міжбюджетних відносин з державним бюджетом України⁸) мають затверджені ЄПП (рис. 6).

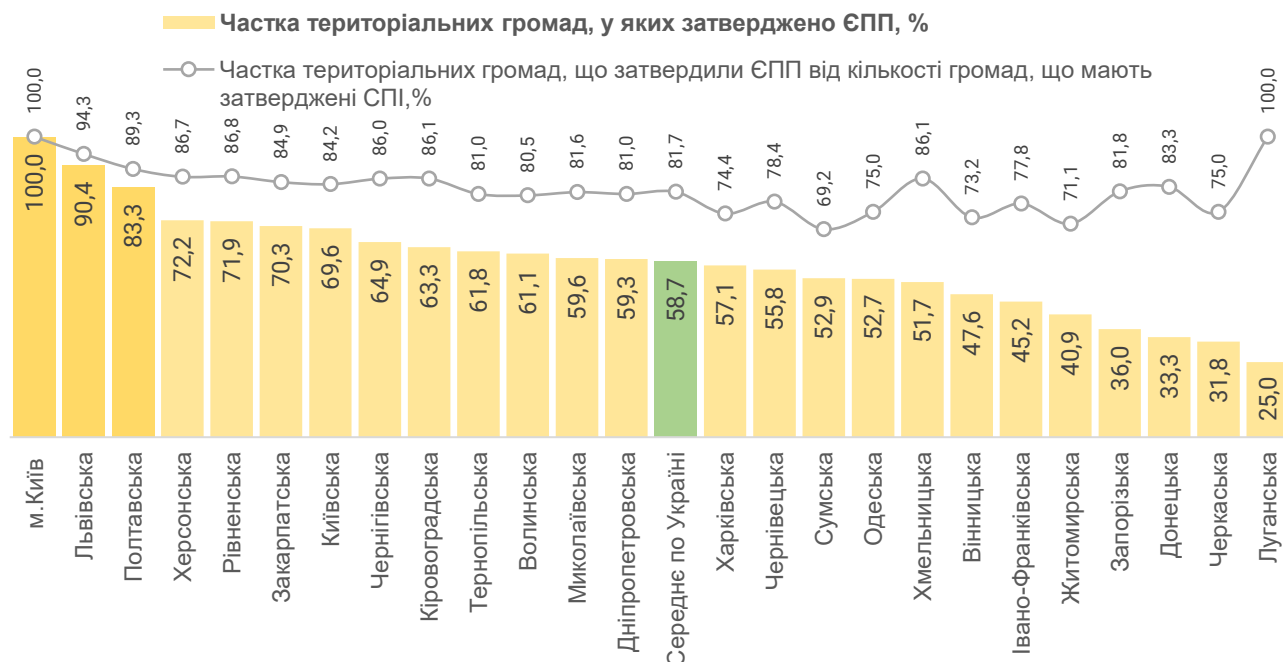


Рис. 6. Частка територіальних громад, що затвердили ЄПП в розрізі регіонів України, %, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Найвищі позиції демонструють м. Київ (100%), Львівська (90,4%) та Полтавська (83,3%) області. Високі показники також характерні для Херсонської, Рівненської, Закарпатської, Київської та Чернівецької областей (понад 65%). Але у низці регіонів частка громад із затвердженими ЄПП нижча за середньоукраїнський рівень – у Житомирській (40,9%), Запорізькій (36,0%), Донецькій (33,3%), Черкаській (31,8%) та Луганській областях (25,0%). Така диференціація, як і у випадку затвердження середньострокових планів управління публічними інвестиціями, є результатом як впливу безпекового чинника (щодо прифронтових регіонів), так і різного рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та підтримки громад з боку органів управління регіонального рівня.

Менша частка громад з ЄПП (58,7%) ніж громад з ЄПП (70,3%) вказує на те, що не всі з тих, які вдало пройшли етап планування інвестицій, завершили стадію формування та погодження єдиного проєктного портфеля. Порівнюючи, бачимо, що **81,7% громад з затвердженими ЄПП успішно пройшли і фазу формування ЄПП.**

Однак вже після аналізу проходження громадами другого етапу управління публічними інвестиціями частка тих, які станом на 7 березня залишаються поза межами інвестиційного процесу, зросла до 41,3%, що є високим показником.

Якою є часова динаміка ініціювання проєктів і затвердження ЄПП? Пік ініціативності публічних інвестиційних проєктів для їх включення до секторальних та єдиних інвестиційних портфелів спостерігався у 2025 році: найбільша їх кількість була створена у жовтні, дещо менше – у вересні, листопаді та грудні (рис. 7). Що примітно, уже тоді простежується відбірковий ефект: до ЄПП потрапила менша кількість проєктів, ніж було первинно сформовано у секторальних портфелях.

У 2026 році кількість ініціювань проєктів є значно меншою. Таку динаміку можна трактувати як перехід від масового формування секторальних портфелів та ЄПП у громадах у 2025 році до фази коригування та доопрацювання портфелів в наступному році.

⁸ До вибірки дослідження включено територіальні громади, бюджети яких перебувають у системі міжбюджетних відносин з державним бюджетом України, що підтверджується наявністю базової або реверсної дотації відповідно до показників на 2026 рік. Громади, що перебувають у тимчасовій окупації або не здійснюють повноцінного бюджетного процесу, до вибірки не включено з метою забезпечення коректності та порівнянності результатів дослідження.



Рис. 7. Часові рамки ініціювання проєктів публічних інвестицій, одиниць, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Разом з тим, 6,8% громад з тих, які мають затверджені ЄПП, ініціювали проєкти лише у 2026 році, - тобто у 2025 році органи місцевого самоврядування цих громад не сформували ЄПП, натомість такий процес відбувся у 2026 році.

Підсумовуючи, станом на березень 2026 року громади перебувають на різних щаблях інтеграції в систему управління публічними інвестиціями: частина залишається поза процесом (41,3%); частина – «входить» до нього із запізненням (6,8%); частина вже функціонує в межах сформованої моделі та здійснює оновлення портфелів публічних інвестицій (51,9%).

Проведений аналіз дозволив оцінити рівень і темпи залучення територіальних громад до системи управління публічними інвестиціями. Однак факт затвердження ЄПП не дає відповіді на питання, як стратегічні пріоритети трансформуються у реальні проєктні рішення.

Як на практиці забезпечено узгодження між СПІ та ЄПП? СПІ як документ середньострокового планування має ширший (рамковий) характер і охоплює сукупність середньострокових пріоритетів розвитку громади, тоді як ЄПП є переліком конкретних проєктів, що підготовлені до реалізації. Тому повне проєктне покриття всіх напрямів СПІ не є обов'язковою умовою функціонування системи управління публічними інвестиціями. Це очевидно навіть виходячи з того, що СПІ формується на три роки, а до ЄПП є можливість вносити зміни чотири рази на рік.

З другого боку, рівень представлення напрямів СПІ проєктами у ЄПП може розглядатися як індикатор ступеня трансформації стратегічних пріоритетів у проєктні рішення та міри узгодженості між планувальним і етапом реалізації в системі управління публічними інвестиціями. З огляду на це доцільно проаналізувати, наскільки пріоритетні напрями, визначені у додатку 1 СПІ, фактично представлені проєктами в ЄПП та якою є кількість напрямів СПІ, які взагалі не отримали проєктного відображення в ЄПП (рис. 8).

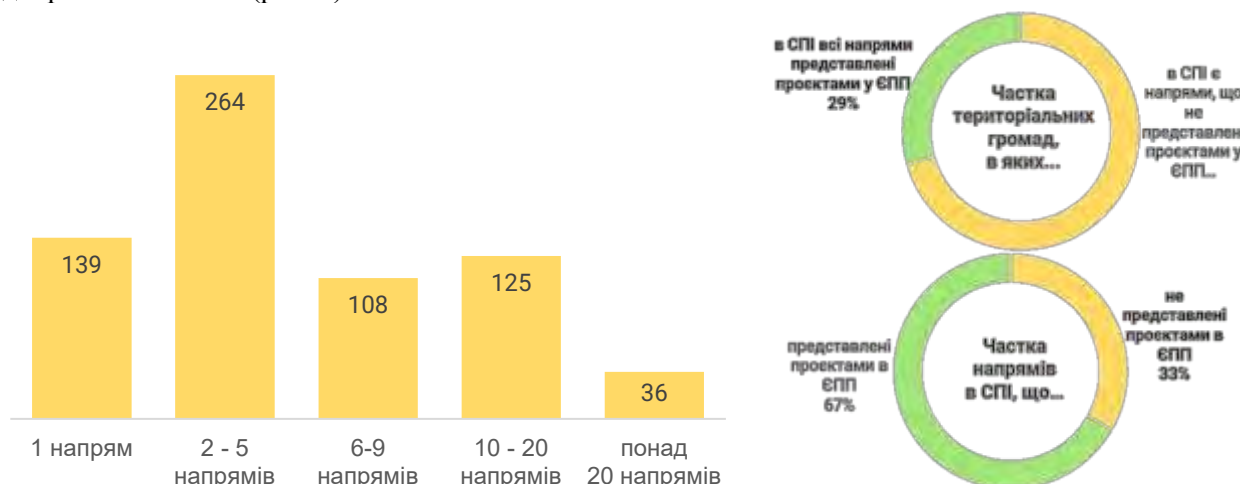


Рис. 8. Розподіл територіальних громад за кількістю пріоритетних напрямів СПІ, що не представлені проєктами у ЄПП, та частка покриття напрямів СПІ проєктами ЄПП, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

На рівні громад лише 29% громад забезпечили повне покриття напрямів СПІ проектами у ЄПП, тоді як у 71% громад частина пріоритетних напрямів не представлена публічними інвестиційними проектами в ЄПП. На рівні пріоритетних напрямів в СПІ 67% з них представлені проектами у ЄПП, тоді як **33% напрямів не трансформувалися у проекти** станом на березень 2026 року.

Найбільша кількість громад (264) має від двох до п'яти напрямів у СПІ, що не представлені проектами в ЄПП. У 139 громад відсутнє проектне наповнення лише за одним напрямом. Водночас у 108 громад не представлені від шести до дев'яти напрямів, у 125 – від 10 до 20 напрямів, а у 36 громад понад 20 напрямів СПІ не мають проектів у ЄПП. *Такі варіації вказують як на різницю підходів до формування СПІ, так і є результатом незавершеного процесу внесення проектів до ЄПП громадами.*

Чи відповідає структура публічних інвестиційних проектів територіальних громад у ЄПП структурі потреб у СПІ? Окремим аспектом дослідження ЄПП є його структура з позиції представлення різних секторів економіки проектами та фінансової потреби на їхню реалізацію.

Більшість проектів (80,4% від загальної кількості проектів у ЄПП) і фінансових ресурсів на їх реалізацію (85,5%) сконцентровано у чотирьох секторах – освіта і наука, муніципальна інфраструктура, транспорт та охорона здоров'я. Це частково узгоджується з раніше встановленою домінуючою роллю цих секторів у структурі СПІ (рис. 8). За загальною орієнтовною вартістю проектів (сюди відносяться очікувані витрати на підготовку проектів та його реалізацію) переважають також ці напрями.

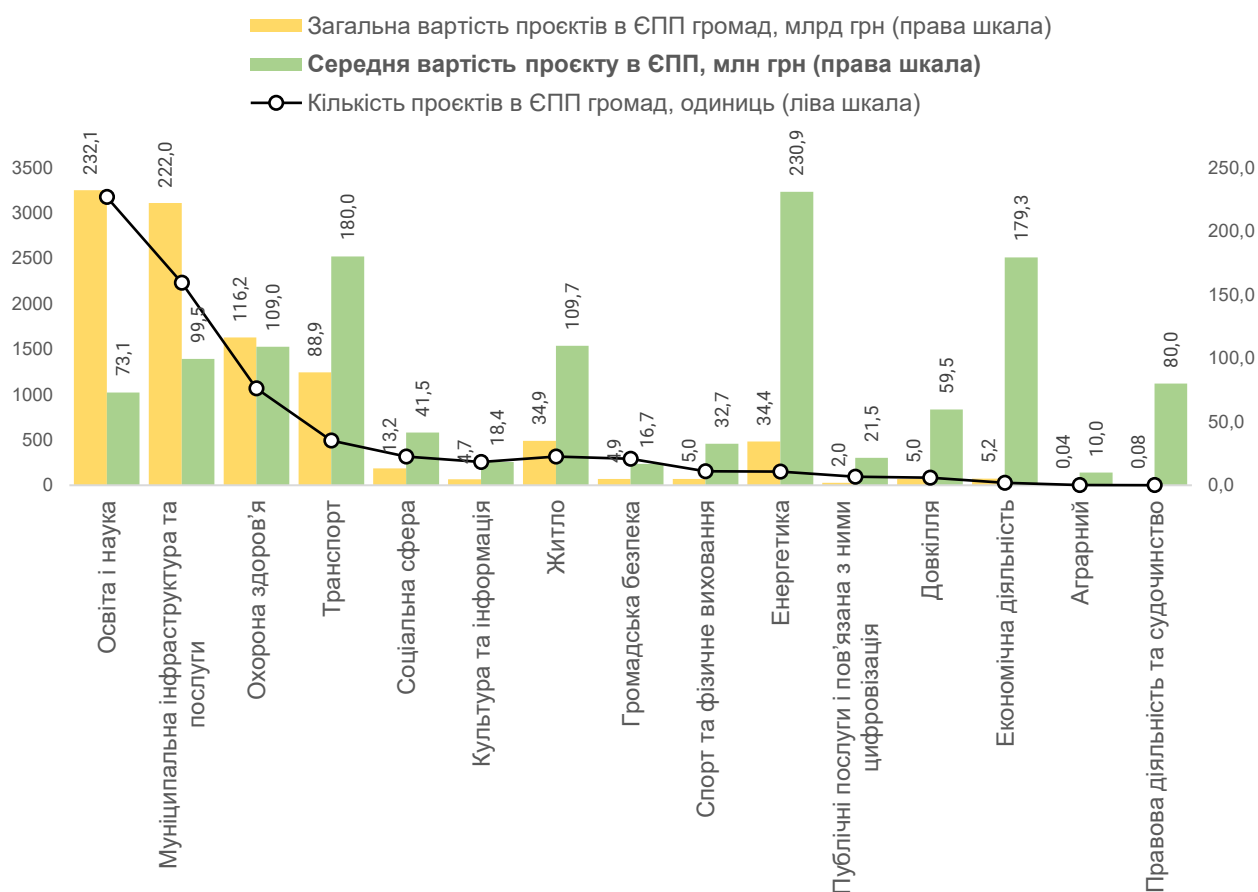


Рис. 9. Орієнтовна вартість публічних інвестиційних проектів та їхня кількість у ЄПП громад України в розрізі секторів економіки, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Разом з тим, аналіз середньої вартості проектів в розрізі секторів демонструє, що найвища середня вартість проектів є у секторах «Енергетика» (230,9 млн грн), «Економічна діяльність» (179,3 млн грн) та «Транспорт» (180,0 млн грн), що вказує на капіталомісткий характер проектів. У секторах економіки соціальної сфери та публічних послугах середня вартість одного проекту є суттєво нижчою, що свідчить про їх менший масштаб.

Важливим є порівняння загальної вартості проектів у ЄПП (рис. 9) із фінансовою потребою у СПІ (рис. 5). Це дасть змогу виявити відмінності між задекларованими інвестиційними потребами та фактичними наповненням проектних портфелів.

Найцікавішим аспектом в даному випадку є співвідношення планів та наявних проектів за сектором економіки. У структурі фінансової потреби за СПІ сектор «Економічна діяльність» посідає

другу позицію в рейтингу з обсягом потреби 330,74 млрд грн. У ЄПП цей сектор представлений значно меншою кількістю проєктів і суттєво поступається за обсягами фінансування іншим секторам, охоплюючи лише 0,87% загальної вартості проєктів у ЄПП громад. Така диспропорція може свідчити про те, що проєкти економічного розвитку є складнішими з точки зору підготовки, потребують вищого рівня спроможності або додаткових джерел співфінансування, а тому трансформуються у ЄПП повільніше.

Натомість у секторах освіти, муніципальної інфраструктури, транспорту та охорони здоров'я органи місцевого самоврядування демонструють вищий рівень відповідності між задекларованою фінансовою потребою та фактичним проєктним наповненням. Це пов'язано зі здобутим працівниками досвідом та наявністю типових проєктних рішень, чіткими бюджетними механізмами фінансування та вищою готовністю громад до їх реалізації.

В цілому, такі тенденції є ознакою того, що хоча громади усвідомлюють важливість економічного сектору для розвитку, про що свідчить значна фінансова потреба, низька кількість підготовлених проєктів економічного розвитку може вказувати на недостатню інституційну спроможність органів місцевого самоврядування їх підготувати та реалізувати, оскільки такі проєкти є складнішими за соціальні, потребують інших управлінських підходів і мають більш відтермінований ефект.

Чи змінено логіку формування проєктів публічних інвестицій в умовах реформи? Ще одним важливим питанням аналізу публічних інвестиційних проєктів територіальних громад є те, чи зберігається у практиці органів місцевого самоврядування традиційний підхід до формування інвестиційних ініціатив, в основі якого – орієнтування на створення або модернізацію об'єктів інфраструктури, а не на досягнення ширших соціально-економічних результатів для людини та громади. Іншими словами, йдеться про збереження так званої об'єктно-орієнтованої логіки публічного інвестування, коли проєкт фактично ототожнюється з будівництвом, реконструкцією або капітальним ремонтом конкретного об'єкта.

Для перевірки цього припущення нами проаналізовано специфіку назв проєктів у ЄПП громад за наявністю слів, що відображають типи робіт – «капітальний ремонт», «будівництво», «реконструкція» (рис. 10).

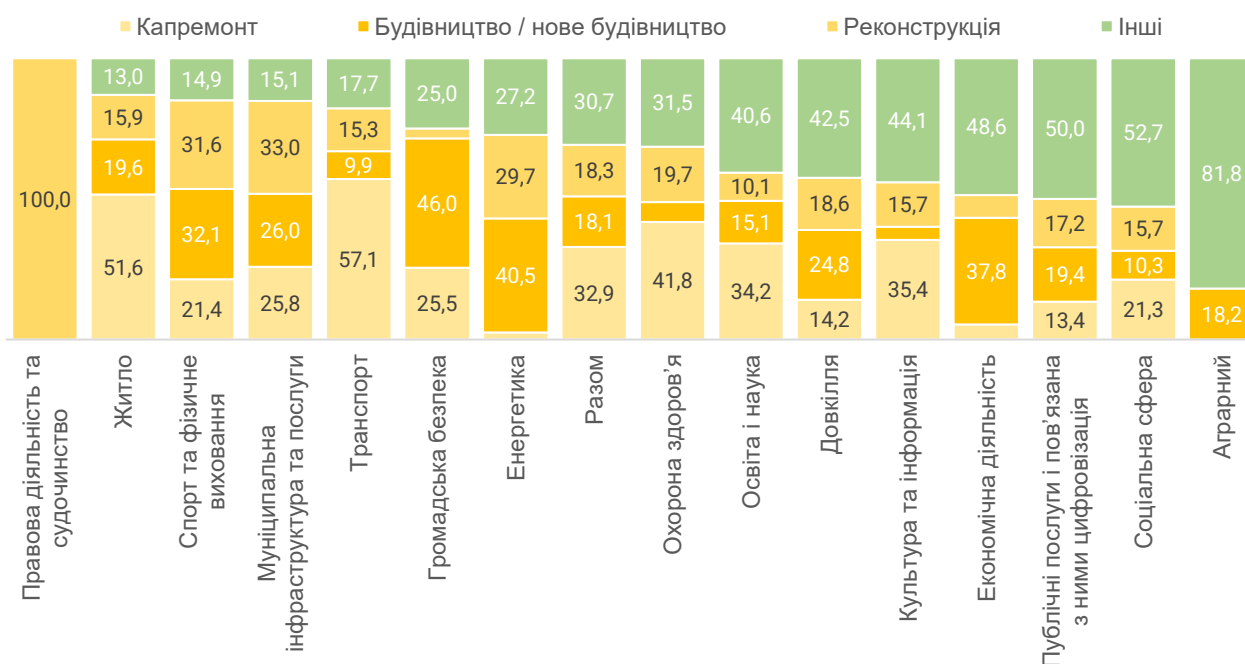


Рис. 10. Частка публічних інвестиційних проєктів територіальних громад, у назвах яких містяться слова «капітальний ремонт», «будівництво» або «реконструкція», у розрізі секторів економіки, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Результати аналізу свідчать, що у більшості секторів економіки частка проєктів, що прямо пов'язані з реалізацією будівельних робіт, є значною і в середньому становить 69,3%. Це підтверджує збереження інфраструктурної логіки формування публічних інвестицій у громадах та вказує, що навіть у новій системі управління публічними інвестиціями проєкти здебільшого формують навколо модернізації або створення матеріальних активів, тоді як інвестиційні ініціативи, орієнтовані на

економічний розвиток, підвищення спроможності або створення нових сервісів, розвиток людського капіталу представлені значно меншою мірою.

Між секторами економіки спостерігається суттєва різниця у частці проєктів, пов'язаних із будівельними роботами. Найвища концентрація таких проєктів характерна для секторів транспорту, муніципальної інфраструктури, громадської безпеки та енергетики, де інвестиції безпосередньо пов'язані зі створенням або модернізацією фізичних об'єктів (доріг, мереж, інженерної інфраструктури). Натомість у секторах освіти, культури та окремих напрямках соціальної сфери частка таких проєктів нижча, а значна частина інвестицій спрямована на придбання обладнання, модернізацію освітнього середовища або реалізацію програмних заходів, що не потребують виконання будівельних робіт.

Таким чином, проведений аналіз підтверджує домінування інфраструктурної моделі публічного інвестування в громадах, за якої *інвестиційні ініціативи переважно пов'язані зі створенням або модернізацією фізичних активів, тоді як проєкти, орієнтовані на економічний розвиток, людський капітал або нові публічні сервіси, залишаються менш поширеними.*

Чи використовують громади програми публічних інвестицій як інструментів управління інвестиціями? Проєкти публічних інвестицій є основним, але не єдиним інструментом формування проєктних портфелів. Менш поширеним є програми публічних інвестицій, що, по суті, є сукупністю публічних інвестиційних проєктів, спрямованих на досягнення спільної мети. Цей інструмент управління має комплексний характер і сформований для використання в першу чергу у контексті формування ЄПП держави та регіонів, специфікою яких є наявність великої кількості схожих проєктів. Натомість на рівні громад його використовують рідше – в умовах перехідного періоду ним скористалися лише 24 територіальні громади.

Зокрема, станом на 7 березня 2026 року налічується 156 програм публічних інвестицій в секторальних портфелях територіальних громад України, з них 109 ввійшли до складу єдиних проєктних портфелів. Загальний обсяг фінансування програм становить 33604,1 млн грн, що становить 3,5% від загального обсягу інвестицій, передбачених ЄПП громад (рис. 11).



Рис. 11. Кількість та загальний обсяг фінансування програм публічних інвестицій у ЄПП громад, станом на 7 березня 2026 року

Джерело: складено на основі даних DREAM Аналітика

Як видно, у практиці громад програми публічних інвестицій використовуються радше як додатковий інструмент поряд із публічними інвестиційними проєктами. Відповідно, частота їх застосування є дуже різною: у частині областей громадами сформовано значну кількість таких програм, тоді як у більшості громад цей інструмент взагалі не використовується.

Узагальнюючи результати аналізу формування ЄПП територіальних громад у перехідний період реформування системи управління публічними інвестиціями, варто виокремити кілька ключових висновків:

по-перше, формування ЄПП громад відбувається повільнішими темпами, ніж затвердження ЄПП. Якщо середньострокові плани інвестицій затвердили 70,2% громад, то ЄПП – лише 58,3%, що

свідчить про більшу складність переходу від стратегічного планування до підготовки та погодження конкретних інвестиційних проєктів. В результаті частка громад, які фактично залишаються поза системою публічного інвестування, на етапі формування ЄПП зросла до 41,3%;

по-друге, основний етап ініціювання проєктів відбувся у 2025 році, коли громади масово формували секторальні портфелі та подавали проєкти до ЄПП. У 2026 році спостерігається значно менша кількість нових ініціатив, що свідчить про перехід системи від етапу первинного наповнення портфелів до етапу їх коригування та доопрацювання, але з наявністю ще громад, які формують свої портфелі у 2026 році;

по-третє, стратегічні пріоритети громад лише частково трансформуються у конкретні проєктні рішення на початковому етапі формування портфелів, що не свідчить про неефективність системи. Оскільки СПІ має трирічний горизонт планування і визначає ширший спектр потенційних напрямів інвестування, а ЄПП є динамічним інструментом управління, що може коригуватися протягом року шляхом регулярного внесення нових проєктів, неповне покриття напрямів СПІ проєктами на початковому етапі формування ЄПП відображає радше різні горизонти планування та поступовий характер наповнення проєктних портфелів;

по-четверте, структура публічних інвестиційних проєктів територіальних громад демонструє концентрацію ресурсів у секторах соціальної сфери та муніципальної інфраструктури, тоді як проєкти економічного розвитку представлені значно меншою мірою, попри значну задекларовану фінансову потребу в цьому секторі;

по-п'яте, аналіз змісту проєктів підтверджує збереження інфраструктурної моделі публічного інвестування. Близько 69,3% проєктів прямо пов'язані з будівництвом, реконструкцією або капітальним ремонтом об'єктів, що свідчить про домінування об'єктно-орієнтованої логіки формування інвестиційних ініціатив у громадах;

по-шосте, програми публічних інвестицій відіграють другорядну роль у системі управління інвестиціями на місцевому рівні. Їх використовує лише невелика кількість громад, а загальний обсяг фінансування програм становить близько 3,5% від вартості проєктів у ЄПП.

Адаптаційні практики в умовах реформи управління публічними інвестиціями

У контексті аналізу ефективності алгоритму впровадження нової системи управління публічними інвестиціями важливим є також аналіз практики коригування процедур у процесі її реалізації. Показовим прикладом є зміна послідовності процедур під час розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення загальної середньої освіти «Нова українська школа», що здійснена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 170 від 24 лютого 2026 року⁹.

На відміну від логіки управління публічними інвестиціями, за якою спочатку формується публічний інвестиційний проєкт, проходить процедури оцінки та включається до ЄПП, а вже після цього здійснюється фінансове забезпечення його реалізації, у даному випадку було застосовано іншу послідовність. Спочатку постановою уряду визначено обсяг та розподіл бюджетних коштів, а вже після цього до органів місцевого самоврядування доведено алгоритм підготовки публічних інвестиційних проєктів для їх включення до ЄПП.

Такий підхід частково пояснюється прагненням забезпечити ширший доступ територіальних громад до державної підтримки у сфері модернізації освітнього середовища. Водночас слід враховувати, що у 2025 році громади вже формували публічні інвестиційні проєкти у сфері забезпечення освітнього простору «Нової української школи», відповідний напрям був передбачений у СПІ держави, і громади, на його основі, формували свої. За цих умов зміна послідовності процедур у 2026 році може свідчити про наявність практичних труднощів у застосуванні первинної моделі управління публічними інвестиціями та про необхідність її адаптації, по-перше, до реальних управлінських можливостей громад, по-друге, до практики взаємодії між різними рівнями управління. Ймовірно, запровадження спрощеної процедури було спрямоване на зменшення бар'єрів доступу до субвенції та прискорення реалізації інвестиційних заходів у сфері освіти.

Але зміна послідовності процедур у певній мірі ускладнює загальну логіку функціонування системи управління публічними інвестиціями, оскільки фактично відбулося відхилення від стандартного алгоритму «проєкт – оцінка – включення до портфеля – фінансування». Подібні ситуації можуть розглядатися як прояв адаптації нової системи до практичних потреб у перехідний період її впровадження. З аналітичної точки зору це свідчить, що процес імплементації реформи відбувається в

⁹ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічного інвестиційного проєкту на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти “Нова українська школа” у 2026 році. Постанова Кабінету Міністрів України № 170 від 11 лютого 2026 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2026-%D0%BF#Text>

умовах одночасного вдосконалення процедур і пошуку оптимального балансу між дотриманням встановленого алгоритму та необхідністю забезпечення оперативного доступу територіальних громад до фінансових ресурсів державного бюджету. Однак, у контексті комплексного підходу до формування і реалізації інвестиційної політики це свідчення надто швидких темпів реформи і їх наслідків.

Завершуючи дослідження, висновки з проведеного аналізу подано з огляду на поставлені на початку дослідження три групи питань – щодо інституційної спроможності громад, результатів формування СПП та ЄПП, а також ефективності процедур і взаємодії між рівнями управління в умовах реформи.

По-перше, впровадження нової моделі управління публічними інвестиціями виявило **суттєву асиметрію інституційної спроможності територіальних громад**. Хоча більшість громад змогли інтегруватися у нову систему планування та відбору інвестицій, значна частина з них перебуває на різних стадіях включення до процедур управління публічними інвестиціями. Диференціація проявляється як у темпах затвердження СПП та ЄПП, так і у широті визначених напрямів та масштабах підготовлених проєктів і негативно впливає передовсім на малі громади. Така ситуація свідчить, що складність процедур нової системи по-різному сприймається громадами і може створювати передумови для нерівного доступу до інвестиційних ресурсів і в майбутньому.

По-друге, результати аналізу структури інвестиційних портфелів територіальних громад свідчать про **збереження традиційного інфраструктурного підходу до формування публічних інвестицій**. Більшість інвестиційних ініціатив органів місцевого самоврядування і надалі пов'язана зі створенням або модернізацією матеріальних активів. Значна частка проєктів прямо передбачає виконання будівельних робіт (капітальний ремонт, реконструкцію або будівництво). Таким чином, інвестиційна діяльність громад і надалі значною мірою орієнтована на модернізацію інфраструктури та забезпечення функціонування базових публічних послуг, тоді як проєкти, спрямовані на економічний розвиток територій та комплексний розвиток людського капіталу або формування нових публічних сервісів, представлені значно меншою мірою.

По-третє, практичне впровадження системи управління публічними інвестиціями показує, що вона **продовжує адаптуватися до умов функціонування на місцевому рівні**. Запроваджені інструменти планування та формування інвестиційних портфелів виконують функцію координації між державою та громадами, однак у перехідний період окремі процедури коригуються з метою забезпечення доступу громад до фінансування та прискорення реалізації інвестиційних заходів. Така адаптація свідчить про пошук балансу між нормативно визначеною моделлю управління публічними інвестиціями та практичними можливостями її застосування в діяльності органів місцевого самоврядування.

У більш широкому контексті результати дослідження дозволяють зробити висновок, що впровадження нової системи управління публічними інвестиціями в Україні фактично сформувало багаторівневу модель інвестиційного планування, яка поєднує стратегічний рівень (стратегія - СПП), рівень проєктного формування інвестиційних рішень (ЄПП) та рівень бюджетного фінансування. Водночас у перехідний період між цими рівнями ще не сформувався повністю узгоджений механізм взаємодії. З одного боку, громади вже інтегруються у нову систему планування та підготовки інвестиційних проєктів. З другого – практичне функціонування цієї моделі показує наявність певного розриву між стратегічним плануванням, підготовкою проєктів та бюджетними механізмами їх реалізації. Саме подолання цього розриву та забезпечення більшої узгодженості між різними етапами управління публічними інвестиціями є одним із ключових завдань подальшого розвитку цієї системи.