



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
Державна установа «Інститут регіональних
досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»

УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ НА ПРИНЦИПАХ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ:

концептуальні засади та виклики
перехідного етапу

Науково-аналітична доповідь



УДК 332:338.24:336.531.2:711.5

У – 66

Управління публічними інвестиціями розвитку територій на принципах багаторівневого врядування: концептуальні засади та виклики перехідного етапу / за наук. ред. Ірини Сторонянської. Львів, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. Долишнього НАН України». 2026. 73 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-617-14-0038-2 (електронне видання)

Науково-аналітична доповідь спрямована на обґрунтування концептуальних засад розвитку системи управління публічними інвестиціями в Україні на принципах багаторівневого врядування в умовах європейської інтеграції та післявоєнного відновлення. У доповіді здійснено узагальнення теоретико-методологічних підходів до розуміння публічних інвестицій та системи управління публічними інвестиціями, проаналізовано еволюцію європейських підходів до територіально-орієнтованого розвитку, багаторівневого врядування та політики згуртованості, а також досліджено сучасні українські практики реформування системи управління публічними інвестиціями.

Особливу увагу приділено аналізу взаємозв'язку між стратегічним плануванням, бюджетним процесом та системою публічних інвестицій, проблемам інституційної спроможності територіальних громад, координації між рівнями управління, а також переходу від секторального до інтегрованого територіального підходу у плануванні інвестицій. На основі узагальнення міжнародного досвіду та українських практик у доповіді сформовано концептуальні підходи до розвитку системи управління публічними інвестиціями як комплексного механізму управління територіальним розвитком, орієнтованого на забезпечення суспільної цінності, територіальної згуртованості та довгострокової стійкості розвитку територій.

Для представників органів влади та місцевого самоврядування, науковців, дослідників проблем регіонального розвитку на основі стимулювання функціональних типів територій.

Рецензенти:

доктор економічних наук, професор Шульц С.Л.

доктор економічних наук, професор Тульчинська С. Л.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (Протокол № 7 від 28.05.2026 р.)

© ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2026

Зміст

Вступ	4
Методологічні засади функціонування і розвитку системи управління публічними інвестиціями розвитку територій	7
Багаторівневе врядування як основа управління публічним інвестуванням розвитку територій.....	15
Європейська політика публічного інвестування розвитку територій.....	25
Перехідний період реформування управління публічними інвестиціями у територіальних громадах: практики впровадження та інституційні виклики	36
Як уникнути розриву між стратегічним плануванням місцевого розвитку та управлінням публічними інвестиціями.....	54
Проблеми узгодження планування публічних інвестицій та бюджетного планування	63

Вступ

В умовах європейської інтеграції та післявоєнного відновлення управління публічними інвестиціями (Public Investment Management) набуває для України стратегічного значення як один із ключових елементів модернізації системи публічного управління та регіональної політики. Особливої актуальності ця проблематика набула у контексті переговорного процесу щодо членства України в Європейському Союзі, оскільки питання реформування системи публічного інвестування безпосередньо пов'язане з виконанням вимог Розділу 22 «Регіональна політика та координація структурних інструментів» *acquis* ЄС.

У Звіті Європейської Комісії щодо України в межах Пакета розширення ЄС за 2025 рік наголошується, що ефективне функціонування системи регіональної політики та використання структурних інструментів ЄС потребує посилення багаторічного стратегічного і бюджетного планування, міжрівневої координації, інституційної спроможності органів влади, а також формування цілісної системи управління публічними інвестиціями відповідно до принципів політики згуртованості ЄС. Окремий акцент зроблено на необхідності узгодження регіональної політики із реформою управління публічними інвестиціями та забезпечення прозорих механізмів відбору, реалізації й моніторингу інвестиційних проєктів.

Водночас сучасна трансформація системи управління публічними інвестиціями в Україні не може розглядатися виключно як бюджетна чи фінансова реформа. Йдеться про формування нової моделі управління розвитком територій, у межах якої публічні інвестиції виступають інструментом реалізації стратегічних пріоритетів держави, регіонів та територіальних громад. Така трансформація передбачає інтеграцію стратегічного та бюджетного планування, посилення міжрівневої координації, розвиток інституційної спроможності територій, запровадження проєктно-орієнтованого підходу та формування системи оцінювання довгострокових результатів інвестицій.

У цьому контексті система управління публічними інвестиціями поступово трансформується від моделі управління капітальними видатками до комплексної системи координації політик, ресурсів, інституцій та учасників територіального розвитку. Відповідно, публічні інвестиції дедалі більше розглядаються не лише як механізм фінансування інфраструктурних об'єктів, а як інструмент забезпечення територіальної згуртованості, структурної модернізації економіки, розвитку функціональних територій, підвищення якості публічних послуг та формування суспільної цінності.

Це актуалізує потребу формування нових концептуальних підходів до розвитку системи управління публічними інвестиціями, заснованих на принципах багаторівневого врядування, територіально-орієнтованого розвитку, стратегічної інтеграції політик та результативності публічних інвестицій. Особливої актуальності такі підходи набувають в умовах післявоєнного відновлення України, коли ефективність використання публічних ресурсів безпосередньо визначатиме спроможність держави забезпечити довгострокову стійкість розвитку територій та адаптацію до європейської моделі регіональної політики.

Позитивним результатом перехідного етапу реформи управління публічними інвестиціями в Україні стало те, що вона фактично започаткувала формування нової системи планування та координації публічних інвестицій на всіх рівнях управління. Протягом короткого періоду було сформовано нормативно-правову основу реформи, впроваджено нові інструменти середньострокового планування публічних інвестицій, розпочато інтеграцію інвестиційного планування з бюджетним процесом, а також створено механізми формування середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій (СПІ) та єдиних проєктних

портфелів (ЄПП). Важливим результатом стало і те, що переважна більшість територіальних громад включилася у нову систему планування публічних інвестицій та розпочала формування власних інвестиційних портфелів.

Водночас, попри значні організаційні та управлінські зусилля органів місцевого самоврядування щодо адаптації до нової системи управління публічними інвестиціями, уже на перехідному етапі її впровадження проявилася низка системних проблем та диспропорцій.

Насамперед впровадження нової моделі управління публічними інвестиціями виявило суттєву асиметрію інституційної спроможності територіальних громад. Станом на березень 2026 року частка органів місцевого самоврядування територіальних громад України, бюджети яких перебувають у системі міжбюджетних відносин із державним бюджетом, що затвердили середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій на 2026–2028 роки, становила 70,2%, тоді як затверджені єдині проєктні портфелі мали лише 58,3% громад. Така ситуація свідчить, що значна частина громад все ще перебуває на різних стадіях інтеграції у нову систему планування та відбору інвестицій. Особливо гостро ці проблеми проявляються у сільських та селищних громадах, де обмеженість кадрового потенціалу, нестача аналітичної та проєктної спроможності, а також складність нових процедур створюють ризики нерівного доступу до інвестиційних ресурсів. Диференціація проявляється не лише у темпах затвердження СПІ та ЄПП, а й у масштабах та якості підготовлених інвестиційних проєктів, широті визначених напрямів розвитку та здатності формувати комплексні інвестиційні портфелі. Окремою проблемою залишається і те, що значна частина громад досі не має актуалізованих стратегій розвитку або інших стратегічних документів, що ускладнює інтеграцію інвестиційного планування у систему довгострокового розвитку територій.

Другою системною проблемою є недостатня узгодженість стратегічного планування та системи управління публічними інвестиціями. Попри формальну вимогу прив'язки інвестицій до стратегічних пріоритетів розвитку, на практиці у багатьох випадках СПІ та ЄПП формувалися паралельно до стратегічних документів або навіть за їх відсутності. У результаті інвестиційне планування нерідко зводиться до агрегування окремих проєктних ініціатив, а не до реалізації цілісної моделі розвитку території. Це посилює ризики фрагментарності інвестицій, слабкої міжсекторальної координації та втрати стратегічної логіки розвитку громад і регіонів.

Третьою проблемою є недостатня інтеграція бюджетного планування та системи управління публічними інвестиціями. Попри започаткування середньострокового інвестиційного планування, бюджетний процес і надалі значною мірою функціонує окремо від логіки стратегічного управління публічними інвестиціями. Це призводить до ситуацій, коли сформовані інвестиційні пріоритети не мають реального фінансового забезпечення, а бюджетні рішення часто приймаються ситуативно, залежно від поточних ресурсних можливостей чи зовнішніх джерел фінансування. У таких умовах система РІМ ризикує перетворитися на окремий процедурний контур, недостатньо інтегрований у систему управління публічними фінансами.

Наступною проблемою залишається збереження секторального підходу до формування публічних інвестицій. Аналіз структури інвестиційних портфелів територіальних громад свідчить, що більшість інвестиційних ініціатив і надалі пов'язана переважно зі створенням або модернізацією матеріальних активів та виконанням будівельних робіт – капітальних ремонтів, реконструкції чи нового будівництва. Таким чином, інвестиційна діяльність громад залишається орієнтованою передусім на підтримку та модернізацію базової інфраструктури, тоді як проєкти, спрямовані на економічний розвиток територій, розвиток людського капіталу, формування нових публічних сервісів чи стимулювання міжмуніципальної взаємодії, представлені значно меншою мірою. Це суттєво обмежує потенціал публічних інвестицій як інструмента структурної трансформації та комплексного територіального розвитку.

Водночас важливим викликом залишається недостатня координація між різними рівнями управління у процесі планування та реалізації публічних інвестицій. Чинна система

все ще характеризується фрагментарністю управлінських рішень, слабкою інтеграцією державного, регіонального та місцевого рівнів, а також недостатнім розвитком механізмів міжмуниципального співробітництва та функціонального планування територій. У результаті значна частина інвестиційних рішень продовжує прийматися в межах адміністративних кордонів окремих громад або секторів, тоді як сучасні виклики розвитку дедалі більше потребують реалізації інтегрованих міжтериторіальних та міжсекторальних інвестиційних рішень.

Представлена науково-аналітична доповідь спрямована на обґрунтування концептуальних засад розвитку системи управління публічними інвестиціями в Україні на принципах багаторівневого врядування в умовах європейської інтеграції та післявоєнного відновлення. У доповіді здійснено узагальнення теоретико-методологічних підходів до розуміння публічних інвестицій та системи управління публічними інвестиціями, проаналізовано еволюцію європейських підходів до територіально-орієнтованого розвитку, багаторівневого врядування та політики згуртованості, а також досліджено сучасні українські практики реформування системи управління публічними інвестиціями.

Особливу увагу приділено аналізу взаємозв'язку між стратегічним плануванням, бюджетним процесом та системою публічних інвестицій, проблемам інституційної спроможності територіальних громад, координації між рівнями управління, а також переходу від секторального до інтегрованого територіального підходу у плануванні інвестицій. На основі узагальнення міжнародного досвіду та українських практик у доповіді сформовано концептуальні підходи до розвитку системи управління публічними інвестиціями як комплексного механізму управління територіальним розвитком, орієнтованого на забезпечення суспільної цінності, територіальної згуртованості та довгострокової стійкості розвитку територій.

Науково-аналітична доповідь «Управління публічними інвестиціями розвитку територій на принципах багаторівневого врядування: концептуальні засади та виклики перехідного етапу» виконана працівниками відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» в межах науково-дослідної роботи «Публічне інвестування розвитку територій на засадах багаторівневого врядування» (0125U002692).

Авторський колектив:

Сторонянська Ірина, д.е.н., проф. (науковий редактор),

Беновська Лілія, к.е.н., с.д.,

Возняк Галина, д.е.н., проф.,

Гринчишин Ірина, д.е.н., с.д.,

Дуб Андрій, к.е.н., доц,

Ключник Лілія, PhD,

Нестор Ольга, к.е.н.,

Патицька Христина, к.е.н., с.д.

Методологічні засади функціонування і розвитку системи управління публічними інвестиціями розвитку територій

Актуалізація проблематики управління публічними інвестиціями в Україні зумовлена одночасним впливом процесів європейської інтеграції, післявоєнного відновлення та необхідністю підвищення ефективності управління публічними ресурсами в умовах масштабних потреб у модернізації інфраструктури та розвитку територій. У цих умовах реформа системи управління публічними інвестиціями та схвалення Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями фактично заклали основу переходу від вузького розуміння публічних інвестицій як механізму спрямування бюджетних коштів до формування комплексної системи управління публічними ресурсами, що охоплює стратегічне та бюджетне планування, підготовку та реалізацію інвестиційних проєктів, координацію між рівнями управління, моніторинг результативності та оцінювання довгострокових ефектів інвестицій. Така трансформація актуалізує необхідність обґрунтування теоретико-методологічних засад системи управління публічними інвестиціями як складової сучасної моделі управління територіальним розвитком. Це створює підґрунтя для переходу від фрагментарного фінансування окремих об'єктів до інтегрованого управління розвитком територій на основі координації політик, ресурсів та учасників інвестиційного процесу.

У міжнародній практиці поняття публічних інвестицій розглядається значно ширше, ніж виключно фінансування об'єктів інфраструктури. Зокрема, у матеріалах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)¹, присвячених ефективному публічному інвестуванню на всіх рівнях управління, під публічними інвестиціями загалом розуміють інвестиції у фізичну інфраструктуру (дороги, урядові будівлі тощо) та «м'яку» інфраструктуру (підтримка інновацій, досліджень і розробок, розвиток людського капіталу тощо), які використовуються понад один рік. Такий підхід демонструє поступову трансформацію сучасного розуміння публічних інвестицій – від вузького трактування як капітальних вкладень у матеріальні активи до ширшої категорії інвестицій у суспільну цінність, інституційну спроможність та довгостроковий розвиток територій.

Подібний підхід простежується і в документах Світового банку², МВФ³ та Європейської Комісії, де система управління публічними інвестиціями розглядається не лише як механізм фінансування інфраструктурних проєктів, а як комплексна система управління інвестиційним циклом – від стратегічного планування та оцінки потреб до моніторингу результативності й оцінювання довгострокових ефектів інвестицій. У цьому контексті публічні інвестиції дедалі більше асоціюються із забезпеченням економічної стійкості, територіальної згуртованості, екологічної трансформації та підвищення якості життя населення.

В Україні формування сучасної системи управління публічними інвестиціями активізувалося у контексті європейської інтеграції, післявоєнного відновлення та виконання

¹ Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the Principles. OECD. 2019. 52 с. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/cfe/effective-public-investment-toolkit/oecd-public-investment-implementation-brochure.pdf>

² Jay-HyungKim, Jonas Arp Fallov, Simon Groom. (2020). Public Investment Management Reference Guide. International Development in Practice. Washington, DC: World Bank, 2014. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/548751582775237521/pdf/Public-Investment-Management-Reference-Guide.pdf?utm_source=chatgpt.com

³ International Monetary Fund. 2022. PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment, 1st edition. Washington, DC: International Monetary Fund. 247 p.

міжнародних зобов'язань у межах співпраці з МВФ. Зокрема, у 2023 році під час засідання Уряду було схвалено проєкт Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями⁴ для забезпечення виконання структурного маяка, передбаченого Меморандумом про економічну та фінансову політику з МВФ. Одним із ключових елементів реформи стало впровадження єдиної термінології та уніфікація підходів до здійснення інвестицій незалежно від джерел і механізмів фінансування та рівнів органів влади, що їх ініціюють.

Важливим етапом стало також нормативне закріплення поняття «публічні інвестиції» у Бюджетному кодексі України⁵, який розширив трактування публічних інвестицій.

Публічні інвестиції – капітальні витрати суб'єктів публічного сектора (центральных та місцевих органів влади, державних та комунальних підприємств) на створення і відновлення основних фондів з продуктивним використанням строком понад один рік. Джерелами фінансування можуть бути кошти державного або місцевого бюджету (доходи бюджету, включаючи гранти; зовнішні і внутрішні запозичення), кошти державного або комунального підприємства (власні кошти та залучені), кошти міжнародної технічної допомоги, плата з користувачів інфраструктури (Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями)

Публічні інвестиції – кошти державного (місцевого) бюджету, у тому числі отримані у вигляді міжнародної технічної допомоги, кошти, залучені під державну (місцеву) гарантію, капітальні інвестиції державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі (крім банків), комунальних унітарних підприємств, установ, організацій, крім тих, які здійснюються за рахунок власних коштів таких підприємств, товариств, установ і організацій, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, а також виплати за договорами, укладеними в рамках державно-приватного партнерства (Бюджетний кодекс України)

Таким чином, українська модель публічних інвестицій фактично концентрується навколо капітальних вкладень в активи та інфраструктурні об'єкти, тоді як інвестиції у системи, інститути, людський капітал чи якість суспільних послуг залишаються поза межами базового визначення.

Таке звуження поняття публічних інвестицій значною мірою може пояснюватися домінуванням завдань післявоєнної відбудови та необхідністю швидкого відновлення зруйнованої інфраструктури. Водночас у довгостроковій перспективі забезпечення стійкого розвитку територій та адаптація української системи РІМ до європейських підходів потребуватимуть розширення концепції публічних інвестицій у напрямі управління суспільною цінністю, розвитком людського капіталу, інституційної спроможності та якості публічних послуг.

Теоретико-методологічне підґрунтя сучасної концепції управління публічними інвестиціями формується на перетині трьох взаємопов'язаних наукових підходів: інституційно-управлінського, просторово-територіального та результативно-ціннісного. Їх інтеграція дозволяє розглядати систему управління публічними інвестиціями як комплексну

⁴ Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями. Міністерство фінансів України: сайт. 2024. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/Дорожня_карта_УПІ.pdf

⁵ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

систему управління розвитком територій, орієнтовану на створення суспільної цінності та забезпечення довгострокової стійкості розвитку (рис. 1).

Інституційно-управлінський блок теорій формує основу для розуміння управління публічними інвестиціями як системи координації інтересів, повноважень, ресурсів та учасників інвестиційного процесу. На відміну від традиційного підходу, у межах якого публічні інвестиції трактувались переважно як механізм фінансування інфраструктурних проєктів через бюджетну систему, сучасні підходи дедалі більше розглядають управління публічними інвестиціями як складну систему governance, у якій ключове значення мають якість інститутів, багаторівнева взаємодія, інституційна спроможність та механізми прийняття рішень.

Вагоме значення для формування сучасної концепції управління публічними інвестиціями має **інституційна теорія** Д. Норта⁶, відповідно до якої економічний розвиток значною мірою визначається якістю формальних та неформальних інститутів. У контексті управління публічними інвестиціями це означає, що ефективність інвестицій залежить не лише від обсягів фінансування, а від правил, процедур та механізмів, які визначають процес підготовки, відбору, реалізації та моніторингу інвестиційних проєктів. Саме інститути формують стимули для раціонального використання ресурсів, визначають рівень прозорості та підзвітності, а також впливають на здатність системи забезпечувати довгострокову результативність інвестицій. У цьому аспекті інституційний підхід суттєво відрізняється від класичних фінансово-бюджетних моделей, які концентрувались переважно на питаннях розподілу коштів, а не якості інвестиційних рішень.

Суттєвий вплив на трансформацію системи PIM мала також **концепція децентралізації**, розроблена зокрема у працях D. Rondinelli⁷. Її ключова ідея полягає у передачі частини повноважень, ресурсів та відповідальності від центрального рівня до субнаціональних органів влади. У сфері публічних інвестицій це означає перехід від централізованого розподілу капітальних видатків до більш локалізованих моделей прийняття інвестиційних рішень, адаптованих до специфіки конкретних територій. На відміну від централізованих систем, децентралізована модель дозволяє враховувати локальні потреби, специфіку ринку праці, просторові диспропорції та пріоритети територіального розвитку. Водночас децентралізація актуалізує проблему нерівності інституційної спроможності громад, що безпосередньо впливає на якість підготовки та реалізації інвестиційних проєктів. Саме тому сучасні системи управління публічними інвестиціями дедалі більше поєднують процеси децентралізації із механізмами координації, моніторингу та підтримки місцевого рівня.

Інституційно-управлінський блок теоретико-методологічних засад управління публічними інвестиціями

Подальший розвиток цієї логіки відбувся у межах **концепції багаторівневого врядування (Multi-level Governance)**, сформованої у працях G. Marks та L. Hooghe⁸. На відміну від ієрархічних моделей державного управління, концепція багаторівневого врядування виходить із того, що процес прийняття рішень у сучасних системах розвитку здійснюється через взаємодію різних рівнів влади, а також недержавних акторів – бізнесу, громадянського суспільства, міжнародних інституцій та локальних спільнот..

⁶ North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. 1990. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

⁷ Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience* (World Bank Staff Working Paper No. 581). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>

⁸ Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield Publishers. https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration/citation/download



Рис. Теоретико-методологічне підґрунтя концепції управління публічними інвестиціями розвитку територій⁹

⁹ Авторська розробка. Візуалізацію рисунка виконано із застосуванням технологій ШІ на основі авторської концепції та структуризації матеріалу

У контексті управління публічними інвестиціями це означає, що ефективність системи управління публічними інвестиціями визначається не лише діяльністю центрального уряду, а якістю вертикальної та горизонтальної координації між державним, регіональним та місцевим рівнями. Особливого значення у такій системі набувають міжмуніципальна співпраця, партнерства та мережеві форми управління, які дозволяють реалізовувати інтегровані інвестиційні проекти, що виходять за межі адміністративних кордонів окремих громад

Водночас сучасна модель управління публічними інвестиціями дедалі більше відходить від виключно адміністративного характеру прийняття рішень, що зумовлює зростання ролі **концепції партисипативного управління**, розвиненої у працях Sh. Arnstein¹⁰ та інших дослідників participatory governance. Якщо традиційні моделі публічного управління базувались переважно на технократичному підході, то партисипативна модель виходить із необхідності залучення громадян, місцевих спільнот та стейкхолдерів до формування інвестиційних пріоритетів. У системі управління публічними інвестиціями це дозволяє не лише підвищити відповідність інвестицій реальним потребам територій, а й посилити суспільну легітимність інвестиційних рішень, забезпечити доступ до локальних знань та сформуванню вищого рівня довіри до інституцій влади. Особливої актуальності цей підхід набуває в умовах післявоєнного відновлення, коли суспільний запит на прозорість, інклюзивність та справедливість розподілу ресурсів суттєво зростає.

Загалом інституційно-управлінський блок теоретико-методологічних засад управління публічними інвестиціями дозволяє розглядати систему управління публічними інвестиціями як комплексну модель багаторівневої координації, у межах якої ефективність інвестицій визначається не лише обсягами фінансування, а якістю інститутів, рівнем інституційної спроможності, здатністю до міжрівневої взаємодії та залученням широкого кола учасників до процесу прийняття рішень.

Просторово-територіальний блок теоретико-методологічних засад управління публічними інвестиціями

Просторово-територіальний блок теорій формує методологічне підґрунтя для розуміння публічних інвестицій як інструмента розвитку територій, а не лише механізму фінансування окремих об'єктів чи секторів економіки. У межах цього підходу ключового значення набувають просторові характеристики розвитку, територіальні диспропорції, функціональні зв'язки між територіями, а також вплив інвестицій на довгострокову соціально-економічну трансформацію громад і регіонів. Саме тому сучасна система управління публічними інвестиціями дедалі більше відходить від галузевого підходу до інвестування та переходить до інтегрованого територіально-орієнтованого управління розвитком.

Одним із базових елементів цього блоку є **концепція інвестицій як інструмента розвитку**¹¹, що сформувалася у межах економічних моделей середини ХХ століття та виходила з ідеї, що державний капітал і розвиток інфраструктури здатні стимулювати економічне зростання. У межах цього підходу публічні інвестиції розглядались як ключовий механізм модернізації економіки, формування транспортної, енергетичної та соціальної інфраструктури, а також подолання структурних диспропорцій розвитку. Саме ця логіка стала основою багатьох державних програм розвитку та політик післявоєнної реконструкції в різних країнах світу. Водночас подальший розвиток теорії показав, що сам по собі обсяг державних капіталовкладень не гарантує позитивного ефекту, оскільки результативність інвестицій значною мірою залежить від якості інституцій, механізмів відбору проектів та здатності держави забезпечити їх стратегічну узгодженість. Таким чином, сучасне розуміння публічних

¹⁰ Arnstein Sh. A ladder of citizen participation. Journal of the American Planning Association. 1969. Vol. 35(4). Pp. 216-224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

¹¹ Warner A. M. Public Investment as an Engine of Growth. IMF Working Paper WP/14/148. International Monetary Fund. 2014. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14148.pdf>

інвестицій поступово зміщує акцент із простого нарощування капітальних видатків на питання якості інвестиційних рішень та їх територіального впливу.

Тісно пов'язаною з цим підходом є **концепція довгострокового розвитку (capital formation)**¹², відповідно до якої публічні інвестиції розглядаються як механізм формування довгострокових активів та майбутнього потенціалу розвитку територій. У межах цієї концепції частина ресурсів суспільства спрямовується не на поточне споживання, а на створення інфраструктури, систем та активів, що забезпечуватимуть економічний і соціальний ефект у майбутньому. Для системи управління публічними інвестиціями це означає необхідність орієнтації не лише на короткострокові результати чи політичний ефект від реалізації окремих проєктів, а на довгострокову стійкість розвитку територій, формування конкурентоспроможності та підвищення якості життя населення. Особливого значення цей підхід набуває в умовах післявоєнного відновлення, коли публічні інвестиції мають формувати основу не лише для фізичної відбудови, а й для структурної модернізації економіки та територіального розвитку.

Ключове місце у сучасному просторово-територіальному блоці займає **концепція територіально-орієнтованого підходу (place-based approach)**¹³, яка набула особливого розвитку у межах політики згуртованості ЄС та доповіді F. Barca. На відміну від універсальних секторальних політик, територіально-орієнтований підхід виходить із того, що розвиток територій залежить від їх специфічних ресурсів, інституційних характеристик, соціальної структури та функціональних зв'язків. У цьому контексті публічні інвестиції повинні враховувати особливості конкретної території, її потенціал та обмеження, а також забезпечувати інтеграцію різних секторів політики у межах єдиної моделі розвитку. Важливою особливістю place-based approach є також відхід від жорсткої прив'язки до адміністративних кордонів та перехід до логіки функціональних територій, агломерацій, міжмуніципальних партнерств та інших форм просторової взаємодії.

На відміну від традиційних моделей публічного інвестування, орієнтованих переважно на реалізацію окремих інфраструктурних проєктів, територіально-орієнтований підхід передбачає інтеграцію політик, ресурсів та інвестицій навколо спільних викликів розвитку територій. Саме ця логіка стала підґрунтям для розвитку інструментів інтегрованих територіальних інвестицій (ITI), міжмуніципального співробітництва та функціонального планування розвитку, які сьогодні дедалі активніше застосовуються у країнах ЄС. У межах такого підходу публічні інвестиції розглядаються як інструмент не лише економічного зростання, а й територіальної згуртованості, просторової інтеграції та формування нових функціональних зв'язків між громадами та регіонами.

Отже, просторово-територіальний блок теоретико-методологічних засад управління публічними інвестиціями дозволяє розглядати систему управління публічними інвестиціями як інструмент інтегрованого територіального розвитку, у межах якого ефективність інвестицій визначається не лише масштабом капіталовкладень, а їх здатністю забезпечувати довгострокову трансформацію територій, посилення функціональних зв'язків та підвищення територіальної згуртованості.

Результативно-ціннісний блок теоретико-методологічних засад управління публічними інвестиціями

¹² Capital Formation: Meaning and Process of Capital Formation. Economics.

<https://www.yourarticlelibrary.com/economics/capital-formation-meaning-and-process-of-capital-formation-economics/10821>

¹³ Barca F. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. 2019. 244 с. URL:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf;
OECD. Place-Based Policies for the Future. OECD Regional Development Studies. OECD Publishing. Paris. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1787/e5ff6716-en>

Результативно-ціннісний блок теорій формує методологічне підґрунтя для розуміння кінцевої мети управління публічними інвестиціями та критеріїв оцінювання їх ефективності. У межах цього підходу публічні інвестиції розглядаються не як самоціль або механізм освоєння бюджетних ресурсів, а як інструмент створення суспільної цінності, забезпечення довгострокових соціально-економічних ефектів та підвищення якості життя населення. Саме тому сучасні підходи до управління публічними інвестиціями дедалі більше зміщують акцент із оцінювання обсягів фінансування чи кількості реалізованих проєктів на оцінювання їх суспільного, економічного, екологічного та територіального впливу.

Фундаментальне значення для формування цього підходу має **концепція суспільних благ**, сформульована у працях Р. Samuelson¹⁴ та послідовників¹⁵. Відповідно до цієї теорії, існує низка благ та послуг, які не можуть ефективно забезпечуватися виключно ринковими механізмами через їх невиключність та неконкурентність у споживанні. Саме тому держава бере на себе функцію фінансування та забезпечення таких благ, серед яких інфраструктура, громадська безпека, транспорт, охорона здоров'я, освіта чи комунальні послуги. У контексті управління публічними інвестиціями ця концепція визначає базову логіку державного втручання – публічні інвестиції мають бути спрямовані на створення суспільних благ та забезпечення колективного добробуту. Водночас сучасні системи управління публічними інвестиціями поступово відходять від вузького інфраструктурного трактування суспільних благ і дедалі більше включають до цієї категорії інституційну спроможність, цифрову інфраструктуру, екологічну стійкість та розвиток людського капіталу.

Подальший розвиток цієї логіки відбувся у межах **концепції публічної цінності (Creating Public Value)**, запропонованої М. Moore¹⁶. На відміну від традиційних підходів до оцінювання ефективності державних витрат, що концентрувалися переважно на економічній результативності або дотриманні процедур, концепція публічної цінності виходить із необхідності оцінювати ширший суспільний ефект діяльності держави. У цьому контексті публічна цінність охоплює не лише економічне зростання, а й соціальну справедливість, екологічну стійкість, довіру до інституцій, безпеку та підвищення якості життя населення. Особливе значення для системи управління публічними інвестиціями має запропонований М. Moore «стратегічний трикутник», який поєднує три ключові компоненти: суспільну цінність, операційну спроможність та легітимність і підтримку. Такий підхід фактично трансформує логіку PIM від управління ресурсами до управління суспільними результатами.

На відміну від концепції суспільних благ, яка пояснює причини державного втручання у сферу інвестицій, концепція публічної цінності акцентує увагу на тому, який саме результат повинні створювати публічні інвестиції для суспільства. Це означає, що ефективність інвестицій визначається не лише фактом створення інфраструктурного об'єкта чи освоєння коштів, а здатністю інвестицій змінювати умови життя населення, формувати довіру до влади, посилювати соціальну згуртованість та забезпечувати стійкість розвитку територій. Саме тому сучасні системи PIM дедалі більше орієнтуються на outcome-based approach – оцінювання довгострокових результатів та суспільного впливу інвестицій.

Важливим елементом результативно-ціннісного блоку є також **концепція ефективності публічних витрат (Value for Money)**¹⁷, яка формує методологічну основу для оцінювання раціональності інвестиційних рішень. На відміну від традиційного підходу, орієнтованого на мінімізацію витрат, концепція Value for Money передбачає оцінювання співвідношення між витратами та досягнутими результатами, порівняння альтернативних

¹⁴ Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics. The MIT Press. Vol. 36. No. 4 (Nov., 1954). С. 387-389. URL: <http://www.jstor.org/stable/1925895>

¹⁵ Razzolini L. Public Goods, in C. K. Rowley and F. Schneider (eds). The Encyclopedia of Public Choice. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 2004. 782-784 с.

¹⁶ Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1995. 402 с.

¹⁷ Value for Money Assessment. Review of approaches and key concepts. European PPP Expertise Centre. 2015. 96 с. URL: https://www.eib.org/files/epec/epec_value_for_money_assessment_en.pdf

варіантів реалізації проєктів та вибір тих рішень, які забезпечують найбільшу суспільну вигоду. У межах сучасної системи управління публічними інвестиціями цей підхід використовується на різних етапах інвестиційного циклу – від попередньої оцінки проєкту до ex-post аналізу його результативності. Водночас, на відміну від суто фінансових моделей оцінювання, сучасні підходи Value for Money дедалі частіше включають оцінювання соціальних, екологічних та територіальних ефектів інвестицій.

Особливого значення цей блок набуває в умовах післявоєнного відновлення та європейської інтеграції України. Масштабні потреби у відбудові та обмеженість ресурсів формують потребу переходу від практики фрагментарного фінансування окремих об'єктів до системи стратегічного управління суспільною цінністю інвестицій. У цьому контексті система управління публічними інвестиціями повинна забезпечувати не лише фізичне відновлення інфраструктури, а й створення довгострокових соціально-економічних ефектів, посилення територіальної згуртованості, екологічної стійкості та підвищення якості життя населення.

Перелік зазначених концептуальних підходів до управління публічними інвестиціями дозволяє розглядати систему управління публічними інвестиціями як механізм створення суспільної цінності, у межах якого ефективність інвестицій визначається не обсягами освоєних ресурсів, а їх здатністю забезпечувати довгострокові соціально-економічні, екологічні та територіальні результати розвитку.

Багаторівневе врядування як основа управління публічним інвестуванням розвитку територій

Трансформація сучасних систем публічного управління в країнах Європейського Союзу супроводжується поступовим переходом від централізованих ієрархічних моделей управління до більш гнучких систем врядування, заснованих на взаємодії різних рівнів влади та широкого кола неурядових акторів. У цьому контексті концепція багаторівневого врядування (multi-level governance) стала однією з ключових теоретико-методологічних основ сучасної регіональної політики та управління територіальним розвитком.

Інтеграція України у європейський простір також сприяє змінам у системі публічного управління через імплементацію засад багаторівневого врядування. Передумовами таких змін стали реформа децентралізації, оновлення системи державної регіональної політики, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та формування нової моделі взаємодії між державою, громадами, бізнесом і громадянським суспільством. Однією із стратегічних цілей Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначено розбудову ефективного багаторівневого врядування, що свідчить про поступовий перехід від жорсткої вертикалі управління до більш складної системи координації та партнерства між різними рівнями влади й секторами суспільства.

Концепція multi-level governance сформувалася як реакція на обмеженість традиційних моделей управління, насамперед інтерговерменталізму та неофункціоналізму, які недостатньо враховували роль реальних акторів та горизонтальних взаємодій у процесах вироблення політики. Теоретичним підґрунтям багаторівневого врядування стали доктрини демократичного та доброго врядування, концепція глобального врядування, а також теорії мережевого суспільства. Вони базуються на розумінні того, що сучасне управління розвитком територій неможливе виключно через механізми централізованого державного регулювання, а потребує залучення широкого кола суб'єктів, здатних формувати та реалізовувати публічну політику на різних рівнях.

Важливе значення для формування сучасної концепції багаторівневого врядування мала теорія мережевого суспільства Мануеля Кастельса¹⁸, відповідно до якої суспільні та управлінські взаємодії дедалі більше набувають мережевого характеру. У такій системі урядові структури, бізнес та інститути громадянського суспільства виступають не як елементи жорсткої ієрархії, а як відносно автономні, але функціонально взаємозалежні учасники управлінських мереж. Це означає, що держава перестає бути єдиним центром прийняття рішень, а основою управління стають переговори, координація, партнерство та пошук консенсусу між різними групами акторів.

Таким чином, у багаторівневому врядуванні органи влади є лише одним із суб'єктів, залучених до процесу прийняття рішень, а інші громадські, приватні актори не є пасивними цілями та об'єктами державного регулювання, а виступають повноправними суб'єктами прийняття управлінських рішень, що і розкидає суть «governance». Отже, влада не лише поширюється на кілька рівнів, але і частково передається «неурядовим акторам». При цьому актори перебувають у комплексних взаємовідносинах та є **формально незалежні, але взаємопов'язані функціонально**.

Таким чином, **багаторівневе врядування слід розглядати як процес прийняття рішень, що охоплює систему взаємодії органів публічної влади різного рівня, а також суб'єктів приватного та громадського секторів, які спільно формують і реалізують**

¹⁸ Castells M. The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1). Vol. 1. 2nd Edition with a New Preface. Oxford : Wiley Blackwell Publ., 2010. 594 p. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781444319514>

політику розвитку територій. У цій моделі ключового значення набувають не лише формальні повноваження, але й здатність до координації, партнерства, мобілізації ресурсів та досягнення спільно визначених цілей розвитку.

У межах концепції багаторівневого врядування особлива роль відводиться субнаціональному рівню – регіонам та територіальним громадам. Саме на цьому рівні відбувається безпосередня реалізація більшості політик розвитку, формуються локальні інвестиційні пріоритети та забезпечується взаємодія з громадянами, бізнесом і громадськими організаціями. Водночас сучасна модель врядування передбачає не лише вертикальну взаємодію між наднаціональним, національним, регіональним та місцевим рівнями влади, а й активне посилення горизонтальних зв'язків – між громадами, регіонами, приватним сектором, громадянським суспільством та міжнародними партнерами.

Концепція багаторівневого врядування (multi-level governance) дозволяє розглядати процес прийняття рішень через три взаємопов'язані складові: хто бере участь у прийнятті рішень, яким чином вони приймаються та якими є результати такого врядування. (рис. 2).



Рис. 2. Багаторівневе врядування як процес прийняття рішень¹⁹

¹⁹ Авторська розробка. Візуалізацію рисунка виконано із застосуванням технологій ШІ на основі авторської концепції та структуризації матеріалу

Питання «хто?» відображає систему суб'єктів багаторівневого врядування. Йдеться про взаємодію наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів управління, а також залучення широкого кола неурядових акторів – бізнесу, громадянського суспільства, міжнародних організацій, професійних асоціацій та інших стейкхолдерів. Важливою особливістю цієї моделі є поєднання вертикальної взаємодії між різними рівнями влади та горизонтальної співпраці між суб'єктами, що функціонують на одному рівні управління.

Питання «як?» характеризує механізми та інструменти прийняття рішень у системі багаторівневого врядування. На відміну від традиційної ієрархічної моделі управління, рішення формуються полісуб'єктно – через переговори, партнерства, процедури узгодження, координацію та співробітництво між різними акторами. У такій системі важливу роль відіграють як формальні, так і неформальні зв'язки між учасниками управлінського процесу. При цьому суб'єкти врядування залишаються інституційно автономними, але функціонально взаємозалежними, оскільки досягнення цілей розвитку потребує об'єднання ресурсів, компетенцій та інтересів різних сторін. Одночасно зменшується жорсткий ієрархічний вплив держави та посилюються горизонтальні форми взаємодії.

Питання «які?» відображає результати функціонування системи багаторівневого врядування. Насамперед йдеться про формування інтегрованих політик і стратегій розвитку, розвиток територій та громад, поширення мережевих і партнерських моделей управління. Важливою характеристикою таких рішень є їх диференційований характер – вони формуються з урахуванням специфіки сфери політики, особливостей територій, різних інтересів та управлінських повноважень. У результаті це створює передумови для підвищення ефективності управління, покращення якості публічних послуг та забезпечення більш збалансованого територіального розвитку.

Таким чином, багаторівневе врядування слід розглядати як складну систему взаємодії різних рівнів влади та стейкхолдерів, у межах якої процес прийняття рішень базується на координації, партнерстві та інтеграції інтересів задля досягнення стратегічних цілей розвитку територій.

Сучасна трансформація системи публічного інвестування пов'язана зі зміною підходів до розуміння ролі інвестицій у розвитку територій. Якщо традиційна модель публічних інвестицій переважно зосереджувалась на фінансуванні окремих об'єктів чи галузевих потреб, то сучасний підхід дедалі більше орієнтується на досягнення комплексних довгострокових ефектів для територіального розвитку. У цьому контексті публічне інвестування розглядається не лише як бюджетний чи фінансовий процес, а як один із ключових механізмів реалізації стратегічних цілей розвитку держави, регіонів та територіальних громад.

Європейська практика демонструє, що ефективність публічних інвестицій визначається не стільки обсягами фінансування, скільки якістю інституційної координації між різними рівнями управління. Саме тому сучасні системи Public Investment Management (PIM) дедалі більше інтегруються з принципами багаторівневого врядування. Публічні інвестиції реалізуються на місцевому рівні, однак їх планування, фінансування, оцінка та моніторинг відбуваються одночасно на кількох управлінських рівнях – наднаціональному, державному, регіональному та місцевому.

У межах сучасної моделі багаторівневого врядування кожен рівень управління виконує власні функції у сфері публічного інвестування. Наднаціональний рівень формує стандарти доброго врядування, надає фінансову та технічну підтримку, а також визначає стратегічні орієнтири розвитку. Для України особливого значення набувають інструменти Європейського Союзу, міжнародних фінансових організацій та програм міжнародної технічної допомоги, зокрема Ukraine Facility, програми ЄІБ, ЄБРР, інструменти транскордонного співробітництва та інші механізми підтримки.

Національний рівень забезпечує формування нормативно-правової бази публічного інвестування, визначення стратегічних пріоритетів розвитку та функціонування єдиної системи управління інвестиційними проектами. Саме на цьому рівні формується система стратегічного та бюджетного планування, державні цільові програми, механізми розподілу державних інвестицій та критерії оцінювання проектів. Важливим елементом сучасної реформи РІМ в Україні є впровадження цифрових інструментів управління публічними інвестиціями, зокрема екосистеми DREAM, яка має забезпечити прозорість, підзвітність та моніторинг реалізації інвестиційних проектів.

На регіональному рівні ключового значення набуває координація інвестиційних проектів громад, інтеграція регіональних стратегій розвитку з державними програмами та підтримка міжмуніципальних проектів. Саме регіональний рівень повинен забезпечувати узгодження територіальних потреб із державними пріоритетами та сприяти формуванню інвестиційних портфелів, орієнтованих на розвиток функціональних територій. Водночас українська практика свідчить про недостатню інституційну спроможність регіонального рівня, слабкість агенцій регіонального розвитку та обмеженість їх впливу на систему прийняття інвестиційних рішень.

На місцевому рівні публічне інвестування безпосередньо пов'язане із формуванням стратегій розвитку громад, підготовкою інвестиційних проектів, реалізацією середньострокових планів публічних інвестицій та забезпеченням участі громадськості у визначенні інвестиційних пріоритетів. Саме територіальні громади дедалі більше стають базовими суб'єктами управління розвитком, відповідальними за реалізацію більшості проектів у соціальній, житлово-комунальній, транспортній та інших сферах. Водночас рівень інституційної та кадрової спроможності громад суттєво диференційований, що створює нерівні можливості щодо доступу до ресурсів та реалізації інвестиційних проектів.

Особливістю сучасної системи публічного інвестування є також активне залучення неурядових акторів – бізнесу, громадських організацій, професійних асоціацій, міжнародних партнерів та місцевих спільнот. У межах багаторівневого врядування вони перестають бути пасивними об'єктами державного регулювання та стають повноправними учасниками процесу прийняття рішень. Це проявляється через механізми консультацій, партнерств, громадських обговорень, державно-приватного партнерства, міжмуніципального співробітництва та спільного формування інвестиційних пріоритетів.

Отже, сучасна система публічного інвестування є складним міжрівневим процесом, ефективність якого визначається не лише фінансовими ресурсами, а насамперед якістю координації між різними рівнями влади, рівнем інституційної спроможності територій та здатністю формувати партнерські моделі управління розвитком.

Розвиток сучасних систем публічного інвестування в країнах Європейського Союзу супроводжується формуванням **нових принципів управління інвестиційними процесами**, які виходять за межі традиційного бюджетного адміністрування. Якщо раніше ключова увага зосереджувалася переважно на фінансуванні окремих інфраструктурних об'єктів, то сьогодні публічні інвестиції дедалі більше орієнтовані на досягнення комплексних соціально-економічних ефектів, забезпечення територіальної згуртованості та формування довгострокової стійкості розвитку. У цьому контексті принципи багаторівневого врядування стають базовою основою формування сучасної системи управління публічними інвестиціями.

Одним із ключових принципів є **принцип субсидіарності**, який лежить в основі європейської моделі врядування. Його суть полягає у тому, що рішення мають ухвалюватися на найближчому до громадянина рівні, а вищі рівні влади повинні втручатися лише у випадках, коли нижчий рівень не спроможний ефективно реалізувати відповідні функції. У сфері публічного інвестування це означає посилення ролі територіальних громад у формуванні інвестиційних пріоритетів та реалізації проектів розвитку. Водночас державний і регіональний рівні повинні виконувати координаційну, методичну та підтримуючу функції, забезпечуючи стратегічну узгодженість та доступ до ресурсів.

Наступним важливим принципом є **принцип узгодженості**, який передбачає відповідність інвестиційних проєктів стратегічним документам різних рівнів управління та інтеграцію секторальних і територіальних політик. У сучасних системах РІМ публічні інвестиції повинні бути пов'язані зі стратегічними цілями державного, регіонального та місцевого розвитку, а також із середньостроковим бюджетним плануванням. Відсутність такої узгодженості призводить до фрагментації інвестиційної політики, дублювання проєктів та неефективного використання ресурсів. Особливо актуальною ця проблема є для України в умовах одночасного функціонування великої кількості стратегічних, секторальних та відновлювальних документів, які часто залишаються недостатньо інтегрованими між собою.

Важливе місце у системі багаторівневого врядування займає **принцип партнерства**, що передбачає залучення до процесу прийняття рішень широкого кола стейкхолдерів – органів влади, бізнесу, громадянського суспільства, міжнародних організацій та місцевих спільнот. У сучасних умовах публічне інвестування перестає бути виключно сферою діяльності держави, а реалізується через складну систему взаємодії різних акторів. Партнерська модель управління дозволяє не лише залучати додаткові ресурси, але й забезпечувати врахування локальних потреб, підвищувати легітимність рішень та зменшувати ризики соціальних конфліктів. Особливого значення набувають механізми державно-приватного партнерства, міжмуніципального співробітництва, громадських консультацій та спільного формування інвестиційних пріоритетів.

Одним із базових принципів демократичного врядування є **принцип прозорості та підзвітності**. У сфері публічних інвестицій цей принцип означає відкритість інформації щодо планування, фінансування та реалізації проєктів, а також відповідальність органів влади за результати використання публічних ресурсів. Прозорість інвестиційних процесів є особливо важливою в умовах масштабного залучення міжнародної фінансової допомоги та реалізації програм відновлення. Саме тому в Україні активно впроваджуються цифрові інструменти моніторингу публічних інвестицій, зокрема система DREAM, яка повинна забезпечити відкритість процесів відбору та реалізації проєктів. Водночас сама наявність цифрових інструментів не гарантує ефективності системи без належної інституційної спроможності та управлінської координації.

Окремого значення набуває **принцип координації між рівнями врядування**. Ефективність публічних інвестицій значною мірою залежить від здатності різних рівнів влади узгоджувати свої дії, уникати дублювання функцій та забезпечувати спільне досягнення стратегічних цілей. У сучасних умовах координація охоплює не лише вертикальні взаємозв'язки між державним, регіональним та місцевим рівнями, але й горизонтальну взаємодію між громадами, регіонами, агенціями розвитку, бізнесом та міжнародними партнерами. Саме недостатність міжрівневої координації часто стає причиною затримок реалізації проєктів, фрагментації інвестиційної політики та неефективного використання ресурсів.

Водночас сучасна система публічного інвестування дедалі більше інтегрує принципи територіально-орієнтованого підходу (place-based approach), який передбачає врахування специфіки функціональних територій, їх потенціалу, ресурсів та інституційних особливостей. Це означає відхід від універсальних секторальних рішень та перехід до моделей, орієнтованих на комплексний розвиток конкретних територій. Саме на цих засадах у Європейському Союзі реалізуються Інтегровані територіальні інвестиції (ITI), які забезпечують координацію різних джерел фінансування та інтеграцію секторальних політик у межах функціональних територій.

Узагальнюючи, принципи субсидіарності, узгодженості, партнерства, прозорості, підзвітності та координації формують концептуальну основу сучасної системи публічного інвестування на засадах багаторівневого врядування. Їх реалізація забезпечує перехід від фрагментарного фінансування окремих об'єктів до комплексного стратегічного розвитку територій, орієнтованого на довгострокову суспільну цінність та територіальну згуртованість.

Як зазначалось, сучасний етап трансформації регіональної політики Європейського Союзу характеризується стратегічним переходом від галузевого (секторального) до територіально-орієнтованого підходу. У центрі цієї оновленої парадигми перебуває концепція функціональних територій, сталий розвиток яких потребує відмови від фрагментарних субсидій на користь комплексних інвестиційних стратегій. Ключовим інструментом реалізації такої політики в межах програмного періоду 2021–2027 років є **Інтегровані територіальні інвестиції (ІТІ)**, запроваджені Регламентом (ЄС) 2021/1060. Цей механізм дозволяє забезпечити гнучку синергію між різними структурними фондами та делегувати управлінські повноваження на локальний рівень, що є критично важливим для розуміння сучасної архітектури європейської згуртованості.

Для України дослідження методологічних засад ІТІ набуває особливого значення в контексті процесів європейської інтеграції та отримання статусу кандидата на членство в ЄС. Імплементация апробованих європейською практикою територіальних інструментів є необхідною не лише для гармонізації нормативно-правової бази, а й для розбудови дієвих моделей міжмуніципального співробітництва та агломераційного розвитку. Водночас виклики післявоєнного відновлення та необхідність комплексної модернізації територіальних громад потребують пошуку нових моделей управління публічними інвестиціями. У цьому аспекті ІТІ пропонують ефективне підґрунтя для розробки планів відновлення, що інтегрують економічні, екологічні та соціальні виміри розвитку відповідно до найвищих стандартів ЄС.

Інтегровані територіальні інвестиції визначаються як стратегічний інструмент реалізації Політики згуртованості, що забезпечує комплексне фінансування територіального розвитку через залучення коштів із декількох пріоритетних осей однієї або декількох операційних програм. Ключовою ознакою ІТІ є функціональний підхід, який дозволяє спрямовувати ресурси на розв'язання проблем конкретної території (міської агломерації, транскордонного регіону або депресивного району) як єдиної екосистеми, виходячи за межі суто адміністративних кордонів.²⁰

Методологічна основа ІТІ базується на засадах територіально-орієнтованого підходу, що передбачає децентралізацію управління інвестиційними процесами. На відміну від традиційних секторальних інструментів, ІТІ делегує повноваження щодо розробки та впровадження стратегій місцевим органам влади або спеціально створеним партнерствам – *intermediate bodies*. Це забезпечує синергію між різними фондами, зокрема Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF), Європейським соціальним фондом (ESF+) та Фондом згуртованості (Cohesion Fund), для досягнення цілісного соціально-економічного ефекту.²¹

Застосування ІТІ в межах територіально-орієнтованого підходу (*place-based approach*) базується на відмові від універсальних схем розвитку на користь рішень, що враховують специфічний контекст, ресурси та інституційні особливості конкретної території, ключовими принципами якого є:

1. Принцип функціональної цілісності (*Functional Area Approach*). ІТІ базуються на розумінні території не як адміністративної одиниці, а як функціональної зони. Територіально-орієнтований підхід вимагає, щоб інвестиції спрямовувалися туди, де існують реальні економічні та соціальні зв'язки, ігноруючи формальні кордони між громадами для досягнення максимального кумулятивного ефекту.²²

²⁰ Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council, Articles 28-30. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng>

²¹ European Commission, Guidance Fiche: Integrated Territorial Investment (ITI), 2014-2020 period URL : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/guidance-fiche-integrated-territorial-investment-iti

²² Barca Report: A Place-based Approach to Meeting European Union Objectives, 2009 URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

2. Принцип стратегічної інтерпації (Cross-sectoral Integration). Суть підходу полягає в подоланні «галузевої розрізненості» (silo effect). Замість реалізації окремих проєктів у сферах транспорту, ЖКГ чи освіти, ІТІ інтегрує їх у єдину стратегію. Це дозволяє використовувати інвестиції в інфраструктуру як драйвер для соціальних змін, що є фундаментальною вимогою територіально-орієнтованого розвитку.²³

3. Принцип багаторівневого врядування (Multi-level Governance) Застосування ІТІ передбачає вертикальну та горизонтальну координацію. Вертикальна означає взаємодію між ЄС, національним урядом та місцевою владою, а горизонтальна — співпрацю між сусідніми муніципалітетами та залучення стейкхолдерів (бізнесу, НУО). Територіальний підхід тут реалізується через делегування повноважень щодо відбору проєктів саме на місцевий рівень.²⁴

4. Принцип інклюзивності та партисипації (Bottom-up Participation) Територіально-орієнтований підхід неможливий без залучення місцевих знань (local knowledge). Принцип ІТІ вимагає, щоб стратегія розвитку розроблялася за участю жителів громад. Це гарантує, що інвестиції відповідатимуть реальним дефіцитам території, а не «теоретичним» показникам.²⁵

5. Принцип концентрації ресурсів (Concentration of Resources) Замість «розпорошення» коштів по всій країні, ІТІ дозволяють сконцентрувати фінансування на конкретній географічній зоні. Це дозволяє подолати «пастку розвитку» (development trap) конкретної території через одночасний вплив на різні чинники її зростання.²⁶

Для прикладу, в Хорватії ІТІ стали ключовим механізмом реалізації політики сталого міського розвитку, починаючи з періоду 2014-2020 років. Хорватська модель є цікавою тим, що вона еволюціонувала від охоплення лише найбільших міст до створення розгалуженої мережі територіальних центрів У програмному періоді 2014-2020 рр. ІТІ застосовувався у 7 міських центрах: Загреб, Спліт, Рієка, Осієк (як найбільші агломерації) та Задар, Славонський Брод, Пула. У поточному періоді 2021-2027 рр. Хорватія значно розширила цей інструмент, залучивши вже 22 міста, які є центрами функціональних територій (включаючи менші регіональні центри).²⁷

Хорватські ІТІ фокусуються на наступних основних принципах, що об'єднані в одну стратегію для кожного міста:

- територія охоплення;
- участь зацікавлених сторін (партнерів) в підготовці;
- середньострокове бачення;
- опис середньострокових потреб розвитку і потенціалів розвитку (здебільшого за трьома сферами – суспільство, економіка, міське середовище);
- опис інтегрованого підходу до вирішення визначених потреб з врахуванням потенціалів розвитку, включаючи визначення стратегічної актуальності проєктів;
- відповідність стратегічним документам ЄС таким як Зелена угода, Територіальний і Міський порядки денні, Лейпцизька хартія.

Також, необхідно зазначити, що Хорватія застосувала модель делегування повноважень. Міста-центри агломерацій створили спеціальні підрозділи (ІТІ Departments), які виконують функції проміжних органів. Вони самостійно готують стратегії розвитку та обирають проєкти, що найкраще відповідають потребам їхньої громади, а Міністерство регіонального розвитку лише здійснює загальний нагляд.

²³ European Commission, Handbook of Sustainable Urban Development Strategies, 2020. URL:

<https://placesjournal.org/article/village-vices-the-contradiction-of-new-urbanism-and-sustainability/>

²⁴ Regulation (EU) 2021/1060, Common Provisions Regulation. URL: <https://www.iieta.com/eu-affairs>

²⁵ URBACT, Integrated Territorial Investment: A New Tool for Territorial Development, 2015. URL:

<https://www.urbanecology.org.au/hope-foresight-and-thought-leadership>

²⁶ European Parliament, Integrated Territorial Investment — Implementation and future prospects, 2018. URL :

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2018\)614735](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)614735)

²⁷ Регіональний розвиток у Хорватії – що цікавого для України. URL: <https://decentralization.ua/news/19974>

Також, варто звернути увагу на досвід Чехії, адже тут є чимало підходів, на які Україні варто звернути увагу, а окремі практики можуть стати корисним орієнтиром для подальшого вдосконалення власної системи. В Чехії впровадження (ІТІ) вважається одним із найуспішніших прикладів у Центральній Європі завдяки чіткій ієрархії міських територій та сильному фокусу на агломераційному розвитку.

Варто звернути увагу, що в Чехії, на відміну від деяких країн ЄС, немає окремої програми фінансування інтегрованих територіальних інвестицій, але метрополій і агломерації подаються на окремі конкурси як в рамках ІРОР (де вони мають квоту), так і інших операційних програм (загалом інструмент ІТІ поширюється на усі 13 регіональних центрів). Натомість в Чехії є окрема підпрограма для реалізації такого європейського інструменту інтегрованого територіального розвитку як Місцевий розвиток, що здійснюється під проводом громад (Community Led Local Development, CLLD). В рамках ІРОР на це передбачено 8 млрд чеських крон (біля 330 млн євро).

Цей інструмент орієнтований на розвиток невеликих, перш за все сільських громад, який отримав широке розповсюдження в Європі. В багатьох європейських країнах, зокрема в Чехії, ним охоплено 100% або майже 100% невеликих громад. Ідея цього підходу полягає в тому, щоб об'єднати зусилля ОМС, місцевих приватних і громадських структур у формі Місцевих груп активностей (Local Actions Group, LAG) для напрацювання «знизу вгору» стратегій і проєктів місцевого розвитку. Особливістю таких груп є те, що у ній при прийнятті рішень більшість голосів не повинна належати органам публічної влади і жоден з трьох типів учасників не повинен домінувати. Територія їх охоплення може включати одну або декілька громад з загальною чисельністю від 10 до 100 тис. мешканців, але до 25 тисяч мешканців в одному муніципалітеті.

Пілотування цього підходу розпочалось в рамках програми LEADER (Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale/ Зв'язки між діями з розвитку сільської економіки) ще на початку 1990-их. В рамках програмного циклу 2014 -2020 років його ідея була поширена на інші типи малих громад і отримала нинішню назву. Загалом у Чехії діє більше 180 таких місцевих груп, які враховуючи її фрагментованість, відіграють важливу роль у вирішенні проблем місцевого розвитку. Наразі програми CLLD наряду з ІТІ фінансуються в рамках 8% коштів Європейського фонду регіонального розвитку, які країни мають спрямовувати на інтегрований розвиток територій, але також і з інших фондів ЄС.²⁸

Отже, **ІТІ є не лише фінансовим механізмом, а цілісною управлінською моделлю, яка втілює перехід від секторального до територіально-орієнтованого підходу (place-based approach).** Суть моделі полягає у фокусуванні на функціональних зв'язках території, що дозволяє долати адміністративну розрізненість та забезпечувати комплексну трансформацію територіальних екосистем. Аналіз європейського досвіду (зокрема, Хорватії та Чехії) підтверджує, що впровадження ІТІ стимулює розвиток багаторівневого врядування (*multi-level governance*). Модель виступає каталізатором міжмуніципальної співпраці та підвищує інституційну спроможність місцевої влади, перетворюючи її з пасивного отримувача субсидій на активного суб'єкта стратегічного планування. В умовах європейської інтеграції та необхідності повоєнного відновлення, адаптація моделі ІТІ є критично важливою для України. Впровадження цього інструменту в межах Державної стратегії регіонального розвитку дозволить не лише ефективно використовувати ресурси (зокрема через програму *Ukraine Facility*), а й забезпечити «build back better» — якісне відновлення громад на засадах сталості, інклюзивності та цифрової трансформації. Застосування ІТІ є практичним втіленням стратегічного розвитку територій. Замість точкового вирішення поточних проблем, цей інструмент орієнтований на досягнення довгострокової стійкості та конкурентоспроможності функціональних зон, що є ключовим фактором загальнонаціональної згуртованості.

²⁸ Чехія – особливості планування регіонального розвитку. URL : <https://decentralization.ua/news/20189>

Реформа системи публічного інвестування в Україні відбувається в умовах трансформації самої моделі управління територіальним розвитком – від централізованої та секторальної до системи багаторівневого врядування, що передбачає активну взаємодію різних рівнів влади та широкого кола стейкхолдерів. У таких умовах ефективність публічних інвестицій дедалі більше залежить не лише від обсягів фінансових ресурсів, а від якості координації, узгодженості стратегічних пріоритетів, інституційної спроможності та здатності забезпечити взаємодію між різними рівнями управління. Саме тому ключові проблеми розвитку системи РІМ в Україні слід розглядати крізь призму викликів багаторівневого врядування.

До основних викликів розвитку публічного інвестування на засадах багаторівневого врядування належать:

- недостатня вертикальна координація між наднаціональним, державним, регіональним та місцевим рівнями управління, що проявляється у розривах між стратегічним плануванням і практичною реалізацією інвестиційних проєктів, дублюванні функцій та фрагментації відповідальності між різними інституціями;
- слабкість горизонтальної взаємодії між громадами, регіонами, бізнесом, громадянським суспільством та іншими стейкхолдерами, що обмежує можливості реалізації інтегрованих територіальних проєктів та розвитку партнерських моделей управління;
- невідповідність між високими вимогами міжнародних партнерів та реальною інституційною спроможністю органів місцевого самоврядування, які часто не мають достатнього кадрового, організаційного та експертного потенціалу для участі у складних багаторівневих інвестиційних процесах;
- недостатня інтеграція регіонального рівня у систему управління публічними інвестиціями, зокрема функціональна слабкість та невизначеність ролі агенцій регіонального розвитку у процесах підвищення спроможності громад щодо управління публічними інвестиціями;
- фрагментація системи стратегічного планування, за якої державні, регіональні та місцеві стратегічні документи, плани відновлення, секторальні програми та середньострокові плани публічних інвестицій часто функціонують без належної взаємоузгодженості;
- недостатній розвиток механізмів міжмуніципального співробітництва, попри те, що значна частина сучасних інвестиційних проєктів потребує реалізації саме на міжмуніципальному рівні чи шляхом покриття функціональних територій, які виходять за межі громади;
- невпровадження в систему управління публічними інвестиціями механізму інтегрованих територіальних інвестицій, що могло б суттєво посилити менш спроможні громади в контексті спільної підготовки і реалізації публічних інвестиційних проєктів із більш спроможними територіями;
- високий рівень диференціації громад за фінансовою та інституційною спроможністю, що створює нерівні можливості участі у системі багаторівневого врядування та доступу до ресурсів;
- ризики політизації інвестиційних рішень і домінування локальних груп впливу в умовах посилення горизонтальної взаємодії та недостатньої розвиненості механізмів прозорості й підзвітності;
- цифрова нерівність між громадами у процесі впровадження цифрових інструментів управління публічними інвестиціями, що обмежує можливості повноцінної участі окремих територій у сучасних моделях координації та моніторингу інвестиційних процесів.

Підсумовуючи, розвиток системи публічного інвестування в Україні в умовах багаторівневого врядування потребує не лише вдосконалення фінансових та процедурних механізмів управління публічними інвестиціями, але й формування ефективної системи міжрівневої координації, розвитку партнерських моделей управління, посилення інституційної спроможності територій та інтеграції стратегічного планування на всіх рівнях управління. Саме якість взаємодії між рівнями влади та стейкхолдерами дедалі більше визначатиме результативність публічних інвестицій та здатність забезпечити інтегрований розвиток територій.

Європейська політика публічного інвестування розвитку територій

Ефективність управління публічними інвестиціями виступає детермінантою економічного розвитку, що забезпечує формування капітальних активів, необхідних для підвищення продуктивності та соціального добробуту. Дослідження свідчать, що навіть за умови значних обсягів капіталовкладень, результативність інвестиційної діяльності часто нівелюється інституційною неспроможністю, непрозорістю процедур відбору проєктів та відсутністю дієвого оцінювання результатів. Для мінімізації цих ризиків міжнародні інституції (ОЕСР, МВФ, Світовий банк) імплементували комплексні методології управління повним інвестиційним циклом. В умовах євроінтеграції України адаптація практик РІМ є критичною для синхронізації національної політики з фінансовими правилами Європейського Союзу.

Впродовж останніх років управління публічними інвестиціями стало важливим елементом дискурсу про якість публічних фінансів та стійкість економічного розвитку територій. Сучасні дослідження доводять, що інституційна якість управління інвестиціями визначає їхній соціально-економічний ефект, а не лише обсяг видатків²⁹. Саме тому провідні міжнародні організації розробили власні підходи до управління публічними інвестиціями, що охоплюють усі ключові стадії – від стратегічної ідентифікації потреб до оцінювання результативності.

Публічні інвестиції є ключовим каталізатором економічного зростання, соціального добробуту та екологічної стійкості, забезпечуючи фундамент для функціонування сучасної економіки через розбудову інфраструктури, підтримку інновацій та розвиток людського капіталу. У країнах ОЕСР субнаціональний рівень відіграють центральну роль у цьому процесі, забезпечуючи в середньому близько 60% загального обсягу державних інвестицій (рис. 3). Однак ефективність цих видатків залежить не лише від обсягів фінансування, а й від якості врядування, що охоплює планування, координацію та моніторинг проєктів на всіх рівнях публічного управління.

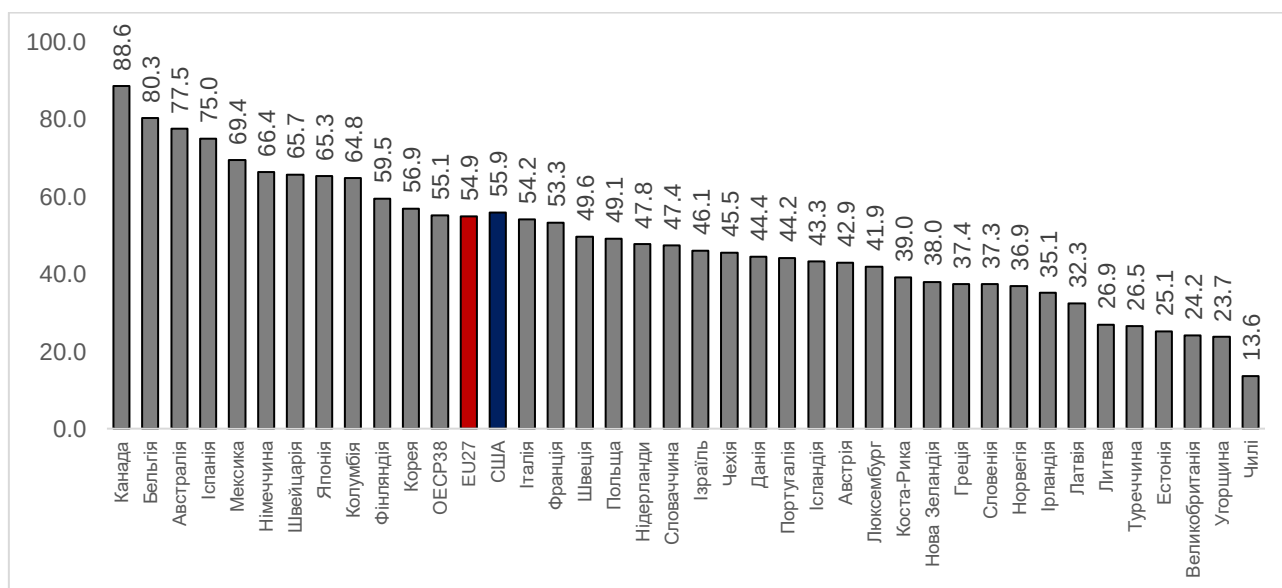


Рис. 1. Субнаціональні державні інвестиції (у % від загального обсягу державних інвестицій), 2023³⁰

²⁹ Jay-HyungKim, Jonas Arp Fallov, Simon Groom. (2020). Public Investment Management Reference Guide. International Development in Practice. Washington, DC: World Bank, 2014. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/548751582775237521/pdf/Public-Investment-Management-Reference-Guide.pdf?utm_source=chatgpt.com

³⁰ [Субнаціональні державні інвестиції | ОЕСР](#)

Рекомендація ОЕСР щодо ефективного здійснення державних інвестицій на різних рівнях управління (ухвалена 12 березня 2014 р.) є засадничим міжнародним інструментом у сфері регіональної політики та багаторівневого урядування. Основна мета цього документа полягає у наданні методологічної підтримки державам-учасникам для об'єктивної оцінки інституційної спроможності, визначення стратегічних пріоритетів та стимулювання довгострокового економічного зростання через активізацію публічного інвестування. Структурно Рекомендація складається з 12 принципів, що охоплюють три ключові компоненти (стовпи) (рис. 4):

- 1) *координація*: посилення координації між різними рівнями публічного управління;
- 2) *спроможність*: зміцнення потенціалу для державних інвестицій та сприяння навчанню на різних рівнях влади;
- 3) *рамкові умови*: створення сприятливих фінансових та регуляторних рамок умов для реалізації інвестиційних проектів.



Рис. 4. Компоненти ефективного здійснення державних інвестицій на різних рівнях публічного управління

Таким чином, система принципів спрямована на подолання трьох системних викликів: розривів у координації (vertical and horizontal coordination challenges), дефіциту інституційної та технічної спроможності (capacity gaps) та недосконалості рамок умов (challenges in framework conditions). Аналітичний моніторинг впровадження Рекомендації, відображений у звітах за 2019 та 2025 роки, підтверджує її високу релевантність в умовах сучасних глобальних викликів та мегатрендів, таких як кліматична криза, цифрова трансформація та демографічні зміни, значення цих принципів лише зросло, оскільки вони дозволяють урядам максимізувати віддачу від обмежених бюджетних ресурсів та відновлювати суспільну довіру через результативність та прозорість дій. Подальша імплементація принципів ОЕСР за допомогою спеціального інструментарію спрямована на формування інклюзивної та стійкої моделі публічного інвестування, здатної адаптуватись до динамічних геополітичних та економічних трансформацій.

Інструментарій ефективного державного інвестування (табл.1) допомагає країнам впроваджувати Рекомендації ОЕСР на всіх рівнях управління. Він пропонує практичні

рекомендації, приклади країн та інструменти самооцінки для покращення планування, координації та управління державними інвестиціями на всіх рівнях управління³¹.

Таблиця 1

Ефективний набір інструментів для публічних інвестицій³²

Принципи		Рекомендації	Приклади країн
Компонент 1. Посилення координації між різними рівнями публічного управління			
1.	Принцип 1: Інвестувати, використовуючи інтегровану стратегію, адаптовану до різних напрямків	Розробляти та впроваджувати інвестиційні стратегії, адаптовані до того, куди вони мають на меті служити. Шукати доповнення та зменшувати конфлікти між секторними стратегіями. Заохочувати формування даних на відповідному субнаціональному рівні	Швейцарія. Швейцарський територіальний проєкт (Projet de territoire Suisse ³³) – це структура, розроблена шляхом добровільної співпраці між Конфедерацією, кантонами, містами та муніципалітетами, що відображає сильну відданість багаторівневному управлінню. Польща. Національна стратегія регіонального розвитку Польщі до 2030 року визначає стратегічні рамки для подолання територіальних розбіжностей та зміцнення регіонального потенціалу відповідно до принципів сталого розвитку.
2.	Принцип 2: Впровадження ефективних інструментів для координації між національними та субнаціональними рівнями влади	Координувати роботу на різних рівнях влади для підвищення ефективності та результативності державних інвестицій.	Нідерланди. Програма Дельта є національним інструментом планування з трьома цілями: управління ризиком повеней, доступність прісної води та просторова адаптація. Програма є спільним проєктом центрального уряду, провінцій, муніципальних рад та регіональних водних органів у тісній співпраці з соціальними організаціями та бізнесом.
3.	Принцип 3: Координація горизонтально між субнаціональними урядами для інвестування у відповідному масштабі	Надавати стимули та/або шукати можливості для координації між регіональними та/або місцевими органами влади для узгодження державних інвестицій із відповідною географічною зоною.	Словацька Республіка. Словацька Республіка застосовує міжмуніципальну співпрацю для підвищення ефективності надання державних послуг.
Компонент 2. Зміцнення потенціалу для державних інвестицій та сприяння навчанню на різних рівнях влади			
4.	Принцип 4: Оцінити наперед довгострокові наслідки та ризики державних інвестицій	Використовувати комплексні, довгострокові оцінки для вибору інвестицій. Оцінити різні типи ризиків і невизначеності, пов'язані з державними інвестиціями, включаючи довгострокові наслідки, на ранньому етапі інвестиційного циклу в рамках оцінки.	Австралія. У Вікторії діють потужні механізми екс-анте моніторингу, відповідно до рамки HVHR, інвестиційні проєкти з вартістю понад визначений поріг або які вважаються високоризиковими, проходять сувору перевірку та затвердження процесів із посиленням наглядом на різних етапах розвитку, закупівель і реалізації інвестицій. Франція. У Франції усі інвестиційні проєкти мають проходити екс-анте оцінювання. Також існують додаткові вимоги для інвестиційних проєктів вартістю понад 20 000 000 євро.
5.	Принцип 5: Взаємодія зі стейкхолдерами протягом усього	Взаємодіяти з державним, приватним секторами та представниками громадянського суспільства у розробці та впровадженні стратегій	Данія. Данія реалізувала ініціативи BaltCICA (2009-2012) та "Міста і підвищення рівня моря – Діалог щодо кліматичної адаптації" (2018-2022) для зростання стійкості своїх прибережних міст. Обидва проєкти приділяли значну увагу участі

³¹ [Ефективний набір інструментів для державних інвестицій | ОЕСР](#)

³² Там само

³³ Eltokhy, Khaled, Nicoletta Feruglio, Kezhou Miao, Arturo Navarro, and Eivind Tandberg. 2025. How to Improve Public Investment Management in Low-Income Countries. IMF How to Note 2025/001, International Monetary Fund, Washington, DC. 27 p.

	інвестиційного циклу	державних інвестицій для підвищення соціальної та економічної цінності та забезпечення підзвітності. Шукати баланс, враховуючи погляди зацікавлених сторін, вживаючи заходів для запобігання непропорційному впливу спеціальних інтересів.	громадян у формуванні стратегій адаптації до клімату.
6.	Принцип 6. Мобілізувати приватних акторів та фінансові установи для джерел фінансування та посилення спроможностей	Узгоджувати приватні фінансові угоди з інвестиційними потребами та потенціалом уряду, особливо на субнаціональному рівні, шляхом ретельного аналізу плюсів і мінусів різних приватних угод та їхніх аспектів ризиків, а також фінансової та адміністративної спроможності уряду. Залучати приватних зацікавлених сторін і фінансові установи до державних інвестицій, щоб запропонувати більше, ніж просто фінансування.	Норвегія. Kommunalbanken надає зелені кредити норвезьким муніципалітетам і місцевим органам влади для проектів, що сприяють екологічній сталості. Kommunalbanken надає зручну онлайн-платформу, де муніципалітети можуть подавати заявки на кредити, отримувати консультації та використовувати інструменти для оцінки відповідності проекту.
7.	Принцип 7. Зміцнення експертизи державних посадовців та установ, залучених до державних інвестицій	Зміцнити спроможність як посадовців, так і інституцій, пов'язаних із державними інвестиціями.	Франція. Місія Національного агентства територіальної згуртованості (Agence nationale de la cohésion des territoires, ANCT) полягає у консультуванні та підтримці місцевих органів влади та їхніх асоціацій у розробці, визначенні та реалізації їхніх проектів. Словенія. Асоціація муніципалітетів за підтримки центрального уряду відіграє центральну роль у розвитку потенціалу в Словенії. Асоціація пропонує заходи, конференції для експертів, семінари та майстер-класи для навчання місцевих посадовців.
8.	Принцип 8. Зосередитися на результатах і сприяти навчанню на основі досвіду	Уточнити результати, які можна досягти через державні інвестиції, та шукати механізми для їх досягнення.	Естонія. Портал «Мій муніципалітет» Естонії пропонує детальні, порівнянні дані про діяльність місцевого самоврядування у 18 сферах, таких як освіта, управління, житлові та комунальні об'єкти. Він використовує комплексну методологію оцінювання, що охоплює понад 700 метрик, отриманих із різних установ, реєстрів, муніципалітетів та централізованих опитувань задоволеності.
Компонент 3. Створення сприятливих фінансових та регуляторних рамок умов для реалізації інвестиційних проектів			
9.	Принцип 9. Розробити фінансову рамку, адаптовану до інвестиційних цілей	Використовувати фінансову структуру, адаптовану до різних цілей інвестиційної політики. Встановити умови, які дозволяють субнаціональним урядам використовувати власний потенціал залучення доходів, не лише для фінансування інвестицій, а й для участі у співфінансуванні та для подолання довгострокових операцій і витрат на обслуговування.	Нова Зеландія. Уряд Нової Зеландії ухвалив Закон про фінансування інфраструктури (IFF) 2020 року, який встановив нову модель фінансування та фінансування для стимулювання приватного капіталу у підтримці створення нової інфраструктури для житла та міського розвитку.

10.	Принцип Вимагати надійного прозорого фінансового управління на всіх рівнях влади	10. та	Впроваджувати хороші практики для бюджетування та фінансової підзвітності, такі як точне визначення вартості державних інвестиційних планів, врахування їх у бюджетних стратегіях і процесах розподілу, впровадження у середньострокову бюджетну рамку та належне врахування довгострокових операційних і технічних витрат.	Іспанія. Андалусія стала першим іспанським автономним регіоном, який у 2018 році впровадив обов'язкове зелене бюджетування через регіональне законодавство. Регіон прагне поєднати гендерне та зелене бюджетування, визнаючи, що зміна клімату впливає на чоловіків і жінок по-різному, і потребує тонкої реакції для забезпечення справедливого переходу.
11.	Принцип Сприяти прозорості стратегічному використанню державних закупівель на всіх рівнях влади	11. та	Максимізувати прозорість на всіх етапах циклу закупівель, сприяти професіоналізації функції закупівель та встановити чіткі механізми підзвітності та контролю. Використовувати закупівлі для забезпечення ефективного надання державних послуг, одночасно досягаючи стратегічних цілей на різних рівнях влади.	Ірландія. Офіс державних закупівель відіграє центральну роль у допомозі державі досягати вигідної ціни та якості при купівлі товарів і послуг.
12.	Принцип Прагнення до якості послідовності регуляторних систем на різних рівнях влади	12. та	Сприяти якісному та узгодженому регулюванню на різних рівнях влади, оцінюючи регуляторну базу при визначенні інвестиційних пріоритетів і програм.	Чехія. Уряд Чехії створив Урядовий комітет з регіональної політики у 2023 році. Комітет має на меті забезпечити ефективну координацію між усіма відомствами та зміцнити співпрацю між урядом, регіонами та муніципалітетами.

Оновлена редакція Рекомендації 2025 р. розширює предметну сферу регулювання публічних інвестицій, охоплюючи такі важливі напрями як цифрова трансформація управління, впровадження принципів гендерного мейнстримінгу та стимулювання «зелених закупівель». Ключові результати моніторингу актуалізують:

- домінування кліматичного порядку денного, що трансформувався у засадничі орієнтири для планування публічних інвестицій;
- необхідність прийняття обґрунтованих інвестиційних рішень на основі якісної, верифікованої статистики на субнаціональному рівні;
- запровадження дієвих стимулів та інструментів для спільних публічних інвестиційних проєктів в контексті зростаючої потреби міжмуніципальної співпраці.⁵

Важлива роль в управлінні публічними інвестиціями належить Світовому банку, який систематизував відповідну методологію у вигляді **PIM Framework**, викладеного у «Public Investment Management Reference Guide» (2020). Цей підхід описує повний інвестиційний цикл: від ідентифікації потреб, попередньої оцінки (у т.ч. Cost-Benefit Analysis), до бюджетування, реалізації, моніторингу та оцінювання. Особливий акцент зроблено на так званих «воротах якості», які забезпечують відсів неякісних проєктів на ранніх етапах. Це інституційні механізми контролю, що застосовуються між ключовими етапами інвестиційного циклу та дозволяють відсіяти нереалістичні, економічно необґрунтовані проєкти ще до їхнього включення у державний бюджет. Саме «ворота якості» є головною інновацією PIM Framework, як забезпечує ефективне використання ресурсів у країнах із різним рівнем розвитку³⁴.

³⁴ Jay-HyungKim, Jonas Arp Fallov, Simon Groom. (2020). Public Investment Management Reference Guide. International Development in Practice. Washington, DC: World Bank URL:

Загальна рамка систем управління в європейських країнах та відмінності з'ясовані в ході порівняння потребують деталізації інвестиційного процесу за основними стадіями. Міжнародний валютний фонд використовує систему Public Investment Management Assessment (PIMA) для діагностики 15 ключових практик на трьох стадіях: планування, розподілу та реалізації. Система оцінки управління публічними інвестиціями, розроблена МВФ, є комплексним діагностичним інструментом, основним завданням якої є виявлення системних недоліків та надання рекомендацій для підвищення ефективності державних капіталовкладень.

Система PIMA робить чітке розмежування між двома аспектами кожної практики: інституційний дизайн та ефективність, що вказує на нормативне врегулювання кожної практики та їх практичне впровадження. Для повноти характеристики системи оцінюються також наскрізні чинники, такі як правова база, ІТ-системи та спроможність персоналу, які впливають на всі стадії інвестиційного циклу. Загалом оцінка проводиться за 45 вимірами, що дозволяє сформулювати детальний план реформ для країни. Детальний опис 15 практик за стадіями інвестиційного циклу наведено на рис. 5.

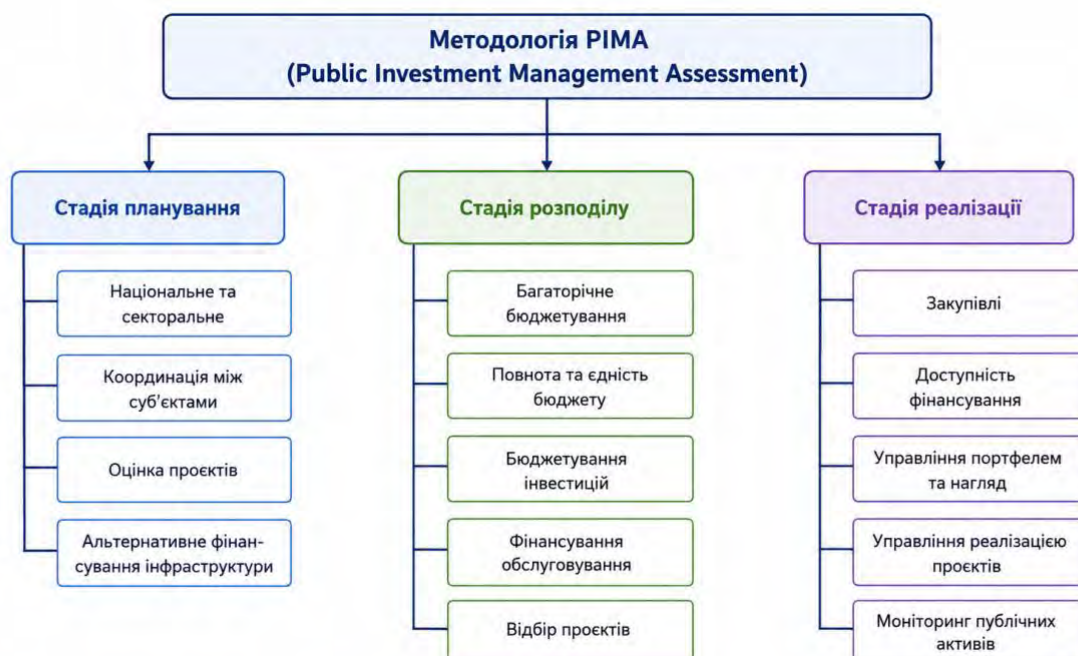


Рис. 5. Методологія PIMA (Public Investment Management Assessment)³⁵

1. Стадія планування. Забезпечення сталого рівня інвестицій детермінується здатністю держави забезпечувати фіскальну стійкість та міжсекторну конвергенцію інвестиційних пріоритетів.

Наявність цілісної стратегії, що визначає довгострокові вектори розвитку на основі об'єктивної верифікації потреб є ключовим індикатором інституційної зрілості країни (регіону чи громади). У цьому аспекті вартим уваги є досвід Ірландії, яка має детальні секторальні

https://documents1.worldbank.org/curated/en/548751582775237521/pdf/Public-Investment-Management-Reference-Guide.pdf?utm_source=chatgpt.com

³⁵ International Monetary Fund. 2022. PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment, 1st edition. Washington, DC: International Monetary Fund. 247 p.

плани, інтегровані в загальну стратегію розвитку країни («Ірландія 2040»)³⁶. При цьому важливим викликом стратегічних документів все ще залишається відсутність реальної вартісної оцінки, а плани їх реалізації мають декларативний характер, оскільки їхня реалізація не корелює з наявним середньостроковим бюджетним плануванням.

Проаналізовані звіти засвідчують наявність чітких правил, що підтримують фінансову стабільність та сприяють середньостроковому плануванню інвестицій у Великобританії та Ірландії. Фінансові правила, у т.ч. в межах вимог ЄС, створюють стабільне плановане середовище для публічних інвестицій. Водночас, часто ці фінансові правила, по перше, фокусуються на загальних витратах, не виокремлюючи капітальні інвестиції, а по друге, визначаються як індикативні (Польща, Словаччина)^{37 38}

Наявність єдиного координуючого органу (наприклад, Управління інфраструктури та проєктів у Великобританії), налагоджений рівень взаємодії між центральним урядом, регіонами та муніципалітетами (вертикальна координація), а також між різними міністерствами (горизонтальна координація) зменшують дублювання функцій та неефективність використання коштів.

Детальні методологічні рекомендації («Зелена книга» у Великобританії³⁹ чи «Кодекс державних витрат» у Ірландії) дозволяють провести ретельний аналіз витрат і вигод (Cost-Benefit Analysis) та здійснити оцінку ризиків перед прийняттям рішення про фінансування. При цьому існує сегрегація між проєктами, наприклад, проєкти, що фінансуються коштом ЄС проходять детальну оцінку (Польща, Словаччина, Молдова), але при цьому проєкти за рахунок власних джерел оцінюються за спрощеною процедурою.

Узагальнюючи кращі практики підготовки, відбору, реалізації публічних інвестиційних проєктів, а також оцінювання результатів у Великобританії, необхідно звернути увагу на Британську «Модель п'яти кейсів» – це стандартизована методологія, що використовується у Великій Британії для розробки бізнес-обґрунтувань, особливо для великих державних інвестицій, проєктів та ініціатив⁴⁰. Головна мета моделі – забезпечити ефективне використання державних коштів, надаючи структурований підхід до аналізу пропозицій. Модель допомагає оцінити доцільність проєкту з п'яти ключових перспектив⁴¹. Головною метою даної моделі є забезпечення ефективного використання державних коштів, надаючи структурований підхід до аналізу пропозицій. Модель допомагає оцінити доцільність проєкту з п'яти ключових перспектив, а саме:

- Стратегічний кейс (Strategic Case). Цей кейс визначає проблему, яку потрібно вирішити; встановлює чіткі, вимірювані, досяжні, релевантні та обмежені в часі (SMART) цілі проєкту. Демонструє, як проєкт узгоджується з іншими відповідними програмами, стратегіями та політиками, забезпечуючи «золоту нитку» (golden thread) від початкової ідеї до кінцевих результатів. Він відповідає на питання, чи відповідає запропонована ініціатива стратегічним цілям, чи є чітка потреба у змінах і чи існують інші варіанти, що не передбачають інвестицій.

³⁶ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. "Ireland: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment", IMF Staff Country Reports 2017, 333 (2017), accessed 27.04.2026, <https://doi.org/10.5089/9781484326657.002>

³⁷ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. "Republic of Poland: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment", IMF Staff Country Reports 2022, 321 (2022), accessed 27.04.2026, <https://doi.org/10.5089/9798400222283.002>

³⁸ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. "Slovak Republic: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment", IMF Staff Country Reports 2019, 330 (2019), accessed 27.04.2026, <https://doi.org/10.5089/9781513518428.002>

³⁹ International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept. "United Kingdom: Technical Assistance Report-Public Investment Management Assessment", IMF Staff Country Reports 2022, 287 (2022), accessed 27.04.2026, <https://doi.org/10.5089/9798400220005.002>

⁴⁰ HM Treasury's Five Case Model URL: <https://netzerogo.org.uk/resources/five-case-model/>

⁴¹ The Five Case Model URL: <https://www.valuepeople.co.uk/the-five-case-mode>

- Економічний кейс (Economic Case). Цей кейс є основою для аналізу варіантів. Він передбачає розгляд широкого спектра можливих рішень та їх подальшу детальну оцінку. Цей кейс використовує аналіз витрат і вигод (Cost-Benefit Analysis), щоб визначити варіант, який максимізує чисту суспільну вигоду, враховуючи як монетизовані, так і немонетизовані витрати та вигоди, а також ширші соціальні та екологічні наслідки. Він аналізує різні варіанти рішення проблеми та вибирає той, що дає найбільшу суспільну користь (включаючи соціальні та екологічні наслідки) відносно витрат.

- Комерційний кейс (Commercial Case). Цей кейс Демонструє, що проект може бути успішно закуплений та реалізований через комерційні механізми. Він деталізує стратегію закупівель, умови укладання контрактів, розподіл ризиків між партнерами та опис механізмів надання послуг.

- Фінансовий кейс (Financial Case). Цей кейс підтверджує, що проект є фінансово доступним і що для нього є належне фінансування. Деталізує всі капітальні та поточні витрати, джерела фінансування та вплив на існуючі бюджети та фінансову звітність. Забезпечує прозорість фінансових потоків та підтверджує, що проект не створить непосильного фінансового «тягаря».

- Кейс управління (Management Case). Описує плани з управління проектом, включаючи організаційну структуру, ролі та відповідальності. Він містить план управління, організаційну структуру, механізми моніторингу, оцінки та зворотного зв'язку після впровадження проекту, щоб забезпечити досягнення запланованих результатів.

«Модель п'яти кейсів» забезпечує цілісний, комплексний погляд на інвестиційну пропозицію, значно підвищуючи шанси на успіх проекту та ефективне використання публічних інвестицій⁴². Наразі модель п'яти кейсів інвестиціями та відновлення інфраструктури. Вона допомагає громадам і державним органам формувати ефективні та прозорі проекти, обґрунтовуючи їх доцільність та розраховуючи потенційні ризики та вигоди.

Створення умов для залучення приватного капіталу через державно-приватне партнерство, активне залучення коштів міжнародних інституцій дозволяють розвивати альтернативні джерела фінансування інфраструктури.

2. Стадія розподілу зосереджена на механізмах бюджетування та відбору найбільш продуктивних проектів та секторів.

Підготовка середньострокових прогнозів капітальних видатків на основі повної вартості проектів на середньострокову перспективу (3-5 років) відзначаємо у Великобританії та Ірландії, чітке планування щодо проектів ЄС – у Польщі. Водночас в інших країнах спостерігається врахування вартості проекту лише обсягу річного асигнування, нехтуючи витратами проекту упродовж всього життєвого циклу. Окрім того, у Молдові⁴³ та Словаччині орієнтовані обсяги видатків доволі часто переглядаються, що знижує їх передбачуваність публічних інвестиційних об'єктів.

У аналізованих країнах сильною сторонню є інтеграція капітальних та поточних видатків у єдиний бюджетний процес (наприклад, «Spending Reviews» на протидію «бюджетному дуалізму», коли такі видатки плануються різними міністерствами).

В деяких країнах відзначаємо наявність механізмів захисту фінансування для вже розпочатих проектів та контроль за перерозподілом коштів. Так, Великобританія використовує систему «заблокованих» бюджетів для пріоритетних проектів, що не дозволяє перерозподіляти заплановані кошти на поточні видатки чи інші напрямки. Натомість, у Польщі та Молдові така практика спостерігається, перерозподіл коштів між проектами впродовж бюджетного року призводить до затягування будівництва вже розпочатих об'єктів.

⁴² Five Case Model for business cases URL: <https://www.knowledgetrain.jp/project-management/business-cases/five-case-model>

⁴³ Arturo Navarro, Katja Funke, Marina Marinkov, Murray Petrie, and Eivind Tandberg. "Republic of Moldova: Climate Module of the Public Investment Management Assessment", High-Level Summary Technical Assistance Reports 2023, 018 (2023), accessed 27.04.2026, <https://doi.org/10.5089/9798400258305.029>

Виділення достатніх ресурсів на поточне та капітальне утримання існуючих активів у Великобританії підтверджується наявністю окремої методології для оцінки потреб у подальшому обслуговуванні об'єктів публічного інвестування. Адаптація умов майбутнього утримання інвестиційних об'єктів до кліматичних ризиків найбільш повно враховано Молдовою. Але для більшості країн критичною прогалиною залишається ігнорування витрат на утримання активів.

Використання об'єктивних критеріїв для пріоритезації проєктів (pipelines) відзначаємо у Ірландії та Великобританії. У Молдові проєкти, що фінансуються за рахунок коштів донорів проходять ґрунтовний відбір за міжнародними стандартами. Серед прогалин все ще спостерігається суб'єктивність у виборі проєктів за рахунок власних бюджетних коштів, відсутність прозорості для інвесторів через відсутні у вільному доступі переліків публічних інвестицій (Польща).

3. Стадія реалізації публічних інвестиційних проєктів базується на забезпеченні відкритості та конкурентності процедур закупівель, що в аналізованих країнах реалізується через впровадження спеціалізованих стандартів (наприклад, «Construction Sector Playbook» у Великій Британії) та нагляду з боку незалежних органів у Словаччині та Молдові. Централізований моніторинг портфеля великих проєктів найбільш системно реалізований у Великій Британії через механізм «Government Major Projects Portfolio» (GMPP). Управління реалізацією у Великій Британії та Ірландії базується на призначенні персонально відповідальних керівників та проведенні зовнішніх аудитів.

Попри загальні рекомендації та принципи управління компаративний аналіз систем управління публічними інвестиціями (PIM) у Болгарії, Великій Британії, Ірландії, Чехії та Словаччині виявляє значні відмінності в інституційній зрілості, рівнях децентралізації та ефективності використання ресурсів (табл.2). Він демонструє перехід від простого бюджетного фінансування до складних систем оцінки «суспільної цінності» та жорсткого інституційного контролю.

Таблиця 2

Компаративний аналіз систем управління публічними інвестиціями в деяких європейських країнах⁴⁴⁴⁵⁴⁶⁴⁷⁴⁸

Критерії порівняння	Болгарія	Велика Британія	Ірландія	Словаччина	Чехія
Стратегічне планування	Програма «Болгарія 2030», але зв'язок між стратегією та реалізацією часто розірваний.	Відсутність єдиної стратегії після Brexit; впровадження регіонального фокусу	Чітка інтегрована рамка «Ірландія 2040» (NPF + Національний план розвитку).	Плани розвитку (PHSR) мають декларативний характер без гарантованого фінансування.	План відновлення та стійкості (RRP) як основний інструмент модернізації

⁴⁴ OECD (2023), Public Investment in Bulgaria: Planning and Delivering Infrastructure, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b73ef3b4-en>.

⁴⁵ OECD (2024), Regional Governance and Public Investment in Wales, United Kingdom: Moving Forward Together, OECD Multi level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e143e94d-en>.

⁴⁶ OECD (2023), Towards Balanced Regional Attractiveness in Ireland Enhancing the Delivery of the National Planning Framework OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/en/publications/towards-balanced-regional-attractiveness-in-ireland_3df116ad-en.html

⁴⁷ OECD (2016), Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic, OECD Multi level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253261-en>

⁴⁸ OECD (2024), Optimising Public Infrastructure Investments in Czechia, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4532316-en>

Критерії порівняння	Болгарія	Велика Британія	Ірландія	Словаччина	Чехія
Інституційне забезпечення	Децентралізоване бюджетування по міністерствах; слабка координаційна роль центру.	Перехід до регіональних структур (Корпоративні спільні комітети – CJCс) для координації.	Висока централізація; ключова роль Регіональних асамблей у плануванні.	Сильна централізація; брак повноважень та фінансів на рівні самоврядних країв.	Висока секторальна фрагментація; створення Комітету зі стратегічних інвестицій.
Джерела фінансування	Критична залежність від фондів ЄС; ризику через нестабільність нацбюджету.	Пошук нових моделей фінансування після припинення структурних фондів ЄС.	Державні інвестиції та активне залучення приватного капіталу в інфраструктуру.	Близько 70% капітальних інвестицій – це кошти ЄС (ESI); мінімальна частка ДПП.	Орієнтація на кошти ЄС; розвиток «зелених» фінансових інструментів та ДПП.
Територіальний розвиток та координація	Низька координація між національним та муніципальним рівнями.	Фокус на 4-х економічних регіонах для подолання локальної нерівності	Стратегія збалансованого розвитку поза межами Дублінської агломерації	Глибокий розрив у продуктивності між Заходом (Братислава) та Сходом (Кошице)	Екстремальна муніципальна фрагментація (понад 6 тис. малих громад)
Моніторинг та оцінка	Ретельний контроль проєктів ЄС, але відсутність системної оцінки нацпроєктів.	Потреба у створенні єдиного дашборду регіональних даних для рішень.	Впровадження KPI та системи регулярної звітності про виконання NPF	Орієнтація на «освоєння» бюджету, а не на оцінку довгострокового ефекту інвестицій	Потреба у повній цифровізації життєвого циклу інвестиційних проєктів

Діагностичне оцінювання РІМ Світовим Банком (2022 р.)⁴⁹ виявило системні розриви в управлінні публічними інвестиціями в Україні:

1. Інституційний прогрес та конвергенція з міжнародними стандартами. Україна демонструє позитивну динаміку у формуванні нормативно-правової бази управління публічними інвестиціями, що свідчить про успішність первинного етапу реформи в часті інституційного забезпечення. Водночас сучасна правова рамка системи управління публічних інвестицій була сформована лише у 2025 р.

2. Системна фрагментація та відсутність єдиного методологічного підходу. Спостерігалась фрагментарність системи управління публічними інвестиціями через наявність паралельних процедур відбору проєктів, відсутність уніфікованих механізмів оцінки та відбору, що унеможливлювало комплексне управління публічним інвестиційним портфелем на кожному рівні публічного управління. Наразі сформовано єдиний механізм управління публічними інвестиціями на кожному етапі життєвого циклу публічного інвестиційного проєкту.

3. Критичні розриви у фазах оцінки та відбору проєктів. Найбільш проблемними аспектами впродовж довгого часу залишались етапи попередньої оцінки та стратегічного відбору, недостатня якість техніко-економічних обґрунтувань, відсутність незалежної експертизи та слабкий зв'язок між стратегічним плануванням та бюджетним фінансуванням. В сучасних умовах ці прогалини частково нівельовані, водночас низька якість техніко-економічних обґрунтувань все ще спостерігається.

4. Невідповідність планових та фактичних показників реалізації. Аналіз завершених проєктів виявив системні відхилення в термінах виконання та вартості проєктів. Зокрема, середньорічне перевищення витрат перевищувало близько 30%, що вказує на недоліки у плануванні.

⁴⁹ Україна. Управління державними інвестиціями звіт про діагностичне оцінювання. Світовий банк

5. Необхідність адаптації системи до викликів повоєнної відбудови та кліматичних змін. Масштаб руйнувань внаслідок збройної агресії РФ вимагає трансформації системи управління публічними інвестиціями у більш гнучку та стійку систему, здатну оперувати значними обсягами ресурсів. Крім того, нагальною є потреба інтеграції кліматичних критеріїв у процес відбору проєктів, оскільки наразі вплив на довкілля та кліматичні ризики враховують лише опосередковано.

Підсумовуючи, європейська практика управління публічними інвестиціями демонструє перехід від моделі фінансування окремих інфраструктурних об'єктів до комплексних систем управління суспільною цінністю інвестицій, які охоплюють увесь інвестиційний цикл – від стратегічного планування та оцінки потреб до моніторингу результативності й оцінювання довгострокових ефектів. Ключовими характеристиками сучасних систем РІМ є інтеграція стратегічного планування, бюджетного процесу та оцінки проєктів, а також посилення координації між різними рівнями управління.

Проведений аналіз засвідчив, що міжнародні організації – ОЕСР, Світовий банк та МВФ – сформували взаємодоповнюючі підходи до управління публічними інвестиціями. Їх сучасна еволюція дедалі більше враховує кліматичний порядок денний, цифровізацію, міжмуніципальну співпрацю та оцінювання довгострокової суспільної цінності інвестицій. Водночас ефективність систем РІМ визначається не лише обсягами фінансування, а якістю інституційної архітектури, рівнем стратегічної узгодженості та наявністю прозорих механізмів оцінювання і моніторингу.

Для України адаптація європейських підходів до управління публічними інвестиціями має стратегічне значення в умовах євроінтеграції та повоєнного відновлення. Попри прогрес у формуванні нормативно-правової бази та інституційної системи РІМ, в Україні зберігаються виклики, пов'язані з якістю попередньої оцінки проєктів, недостатнім зв'язком між стратегічним плануванням і бюджетуванням, а також слабкістю механізмів моніторингу результативності. Водночас сучасна реформа РІМ формує передумови для переходу до більш цілісної, прозорої та орієнтованої на довгостроковий розвиток системи управління публічними інвестиціями.

Перехідний період реформування управління публічними інвестиціями у територіальних громадах: практики впровадження та інституційні виклики

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 – ЄПП) з їх внесенням до єдиної інформаційної системи управління публічними інвестиціями.

СПІ та ЄПП 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 ЄПП у стратегічному та бюджетному плануванні громади.

Така взаємна узгодженість процесів (рис. 6) стала причиною того, що в умовах перехідного періоду реформи управління публічними інвестиціями відбулося значне підвищення вимог до інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

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 тощо⁵⁰, ⁵¹. 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;*

⁵⁰ 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>

⁵¹ 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>

3) формування професійно збалансованого складу з урахуванням вузькогалузевої специфіки і компетентностей у сфері стратегічного планування, бюджетування та проєктного менеджменту.



Рис. 6. Модель інтеграції стратегічного планування, системи управління публічними інвестиціями та бюджетного процесу на рівні територіальної громади⁵²

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

⁵² Складено на основі законодавчих та нормативно-правових актів України у сфері управління публічними інвестиціями

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 проектного 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.

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 рівні⁵³. 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 напрямками 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.

⁵³ 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

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 України⁵⁴), що затвердили СПІ на 2026-2028 роки, становить 70,2% (рис. 7). 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**.

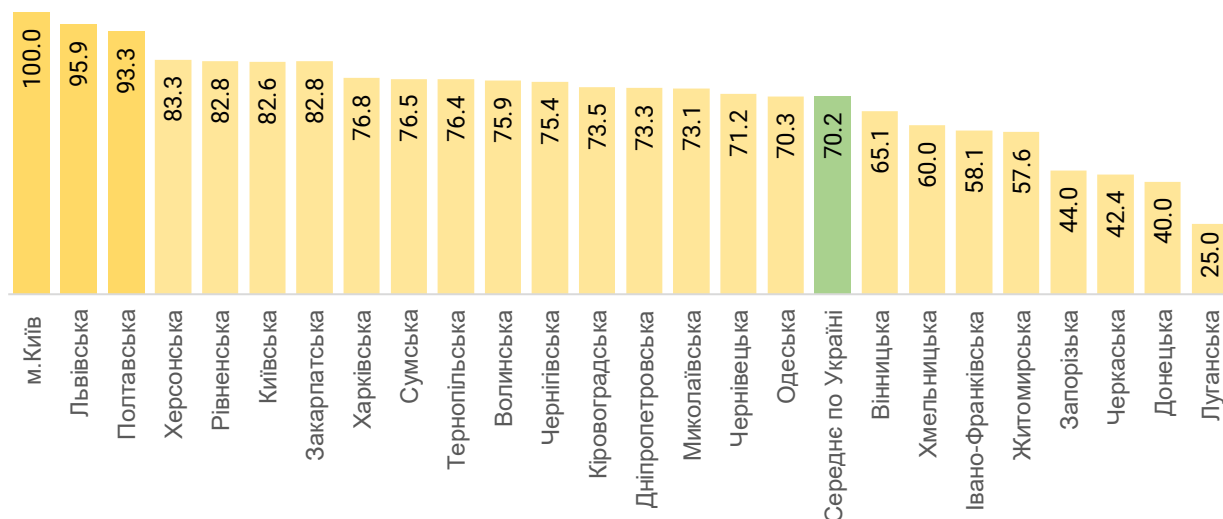


Рис. 7 .Частка територіальних громад, що затвердили СПІ на 2026-2028 роки в розрізі регіонів України, %, станом на 1 березня 2026 року⁵⁵

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%) 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Складено на основі даних DREAM Аналітика

Якою є якість затверджених СПІ за обсягом напрямів? Вже на етапі формування СПІ в громадах (у липні-серпні 2025 року), видавалося⁵⁶, 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. 8).

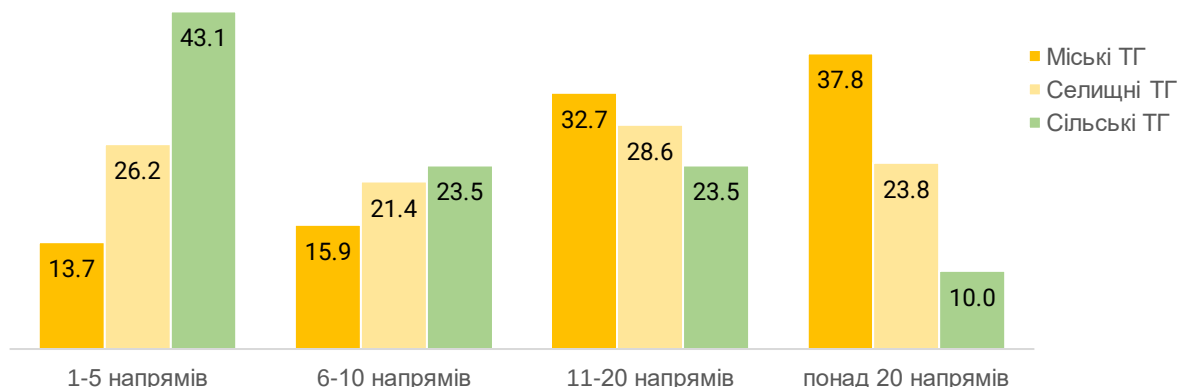


Рис. 8. Розподіл територіальних громад за кількістю напрямів у СПІ на 2026-2028 роки⁵⁷ в розрізі типу громад, %, станом на 1 березня 2026 року⁵⁸

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»⁵⁹. В межах

⁵⁶ 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>

⁵⁷ 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

⁵⁸ складено на основі даних DREAM Аналітика

⁵⁹ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічного інвестиційного проєкту на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти "Нова

розподілу субвенції навіть 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 ЄПП. Такий хід зроблено для того, щоб скористатися можливістю отримати кошти на облаштування освітніх просторів могло якнайбільше громад. Разом з тим, громади, в СПІ яких на 2026-2028 роки не передбачено відповідного напрямку, не зможуть скористатися цією можливістю.

Таким чином, включення або невключення напрямку до СПІ 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 СПІ 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. 9), а також дати відповідь на питання, чи існують відмінності між підходами до формування інвестиційної політики між громадами у різних регіонах (рис. 10).

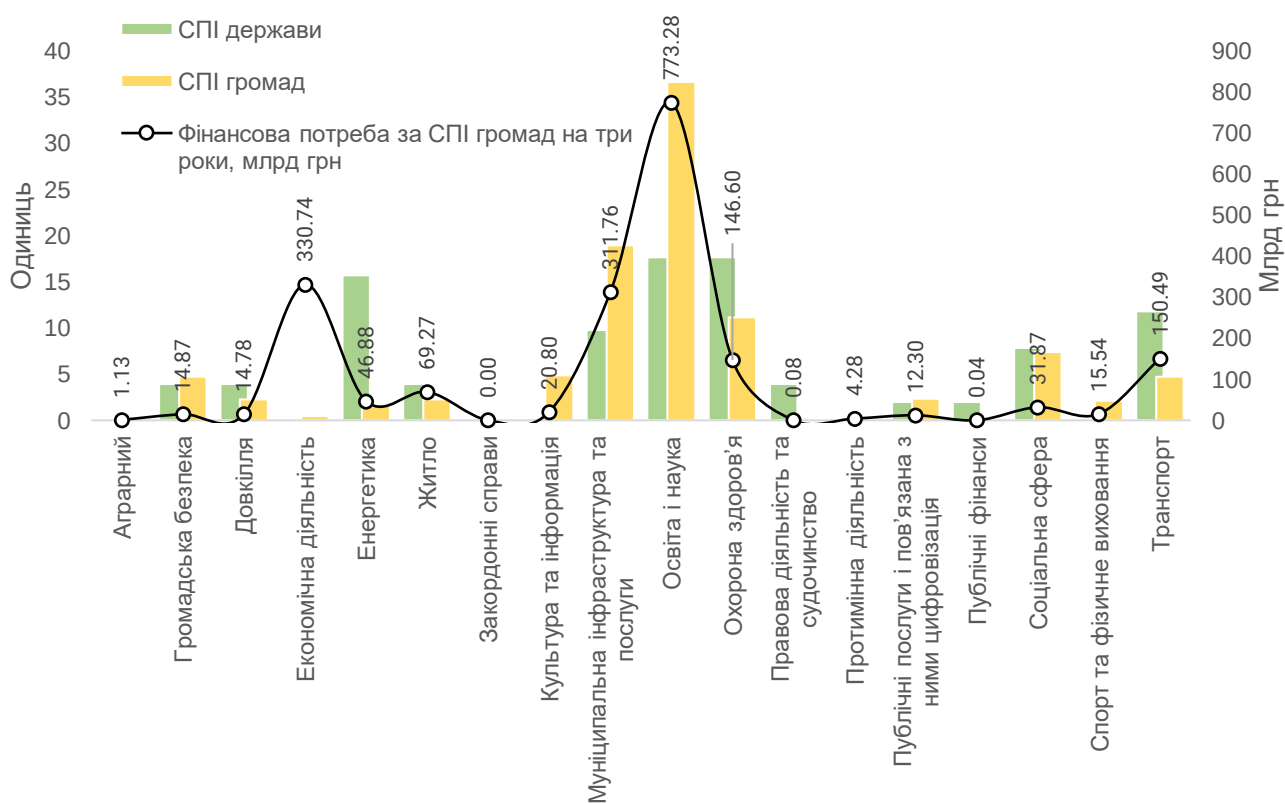


Рис. 9. Розподіл пріоритетних напрямів публічного інвестування у СПІ держави та СПІ територіальних громад за секторами, 2026-2028 роки, %⁶⁰

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>

⁶⁰ складено на основі даних DREAM Аналітика

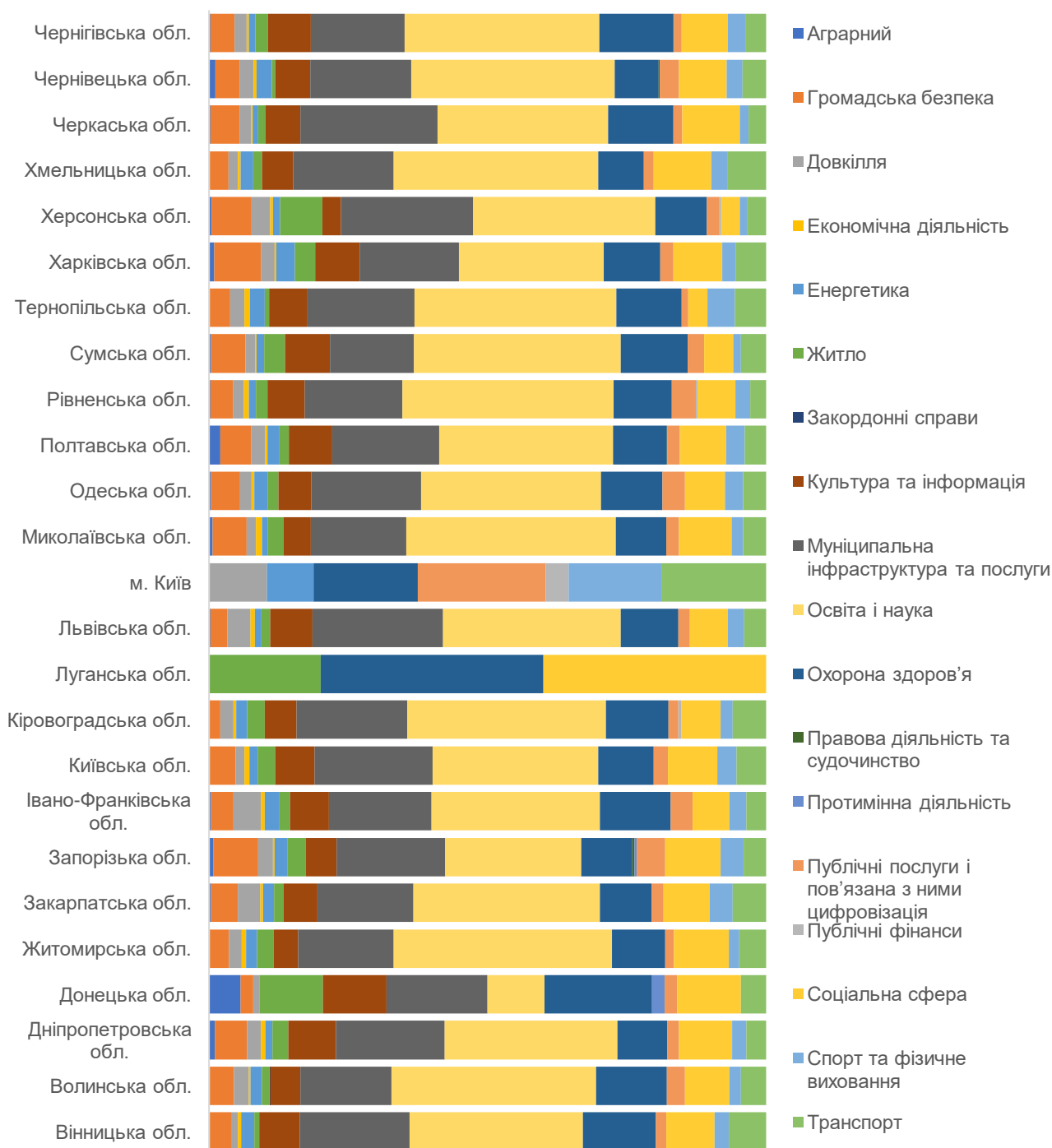


Рис. 10. Розподіл пріоритетних напрямів публічного інвестування у СПІ територіальних громад за секторами в розрізі регіонів, 2026-2028 роки, %⁶¹

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 СПІ 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%).

⁶¹ складено на основі даних DREAM Аналітика

Аналіз фінансової потреби за СПІ 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.

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 тилових 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 СПІ 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, СПІ Києва не відображає «типової» інвестиційної політики громад, а демонструє урбаністичну, диверсифіковану та інноваційно орієнтовану модель розвитку.

Як пріоритети СПІ громад узгоджуються з пріоритетами СПІ держави? Підходи до визначення пріоритетних напрямів у СПІ 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 СПІ 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 СПІ територіальних громад у перехідний період реформування управління публічними інвестиціями, можна виокремити кілька ключових характеристик функціонування цієї системи.

по-перше, СПІ 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 СПІ визначається потенційна конфігурація доступу громад до фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів;

по-друге, у процесі впровадження СПІ сформувалася диференціація доступу громад до інвестиційних ресурсів: частина громад через незатвердження СПІ або обмежений обсяг

напрямів фактично опинилася поза системою публічного інвестування або має значно вужчі можливості для залучення ресурсів;

по-третє, темпи та результати впровадження СПІ 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 СПІ громади, і внесення змін – один раз на квартал. Однак, як і в процесі формування і затвердження СПІ, 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 (СПІ) та проєктним 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 України⁶²) мають затверджені ЄПП (рис. 1).

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

⁶² 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.

прифронтових регіонів), так і різного рівня інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та підтримки громад з боку органів управління регіонального рівня.

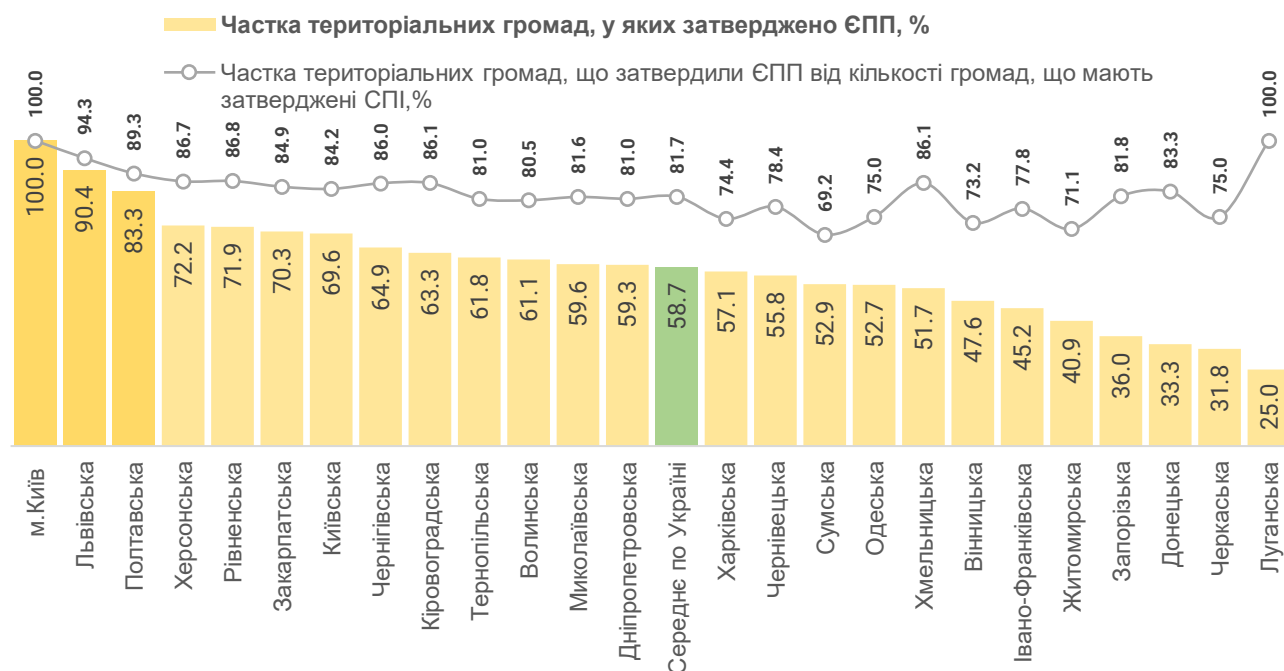


Рис. 11. Частка територіальних громад, що затвердили ЄПП в розрізі регіонів України, %, станом на 7 березня 2026 року⁶³

Менша частка громад з ЄПП (58,7%) ніж громад з СПІ (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 СПІ 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, зростає 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. 12). 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.

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%);*

⁶³ складено на основі даних DREAM Аналітика

- частина – «входить» до нього із запізненням (6,8%);
- частина вже функціонує в межах сформованої моделі та здійснює оновлення портфелів публічних інвестицій (51,9%).



Рис. 12. Часові рамки ініціювання проєктів публічних інвестицій, одиниць, станом на 7 березня 2026 року⁶⁴

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. 13).

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

Найбільша кількість громад (264) має від двох до п'яти напрямів у СПІ, що не представлені проєктами в ЄПП. У 139 громад відсутнє проєктне 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 проєктів у ЄПП. *Такі варіації*

⁶⁴ складено на основі даних DREAM Аналітика

вказують як на різницю підходів до формування СПІ, так і є результатом незавершеного процесу внесення проєктів до ЄПП громадами.

Чи відповідає структура публічних інвестиційних проєктів територіальних громад у ЄПП структурі потреб у СПІ? Одним з аспектів дослідження ЄПП є його структура з позиції представлення різних секторів економіки проєктами та фінансової потреби на їхню реалізацію.

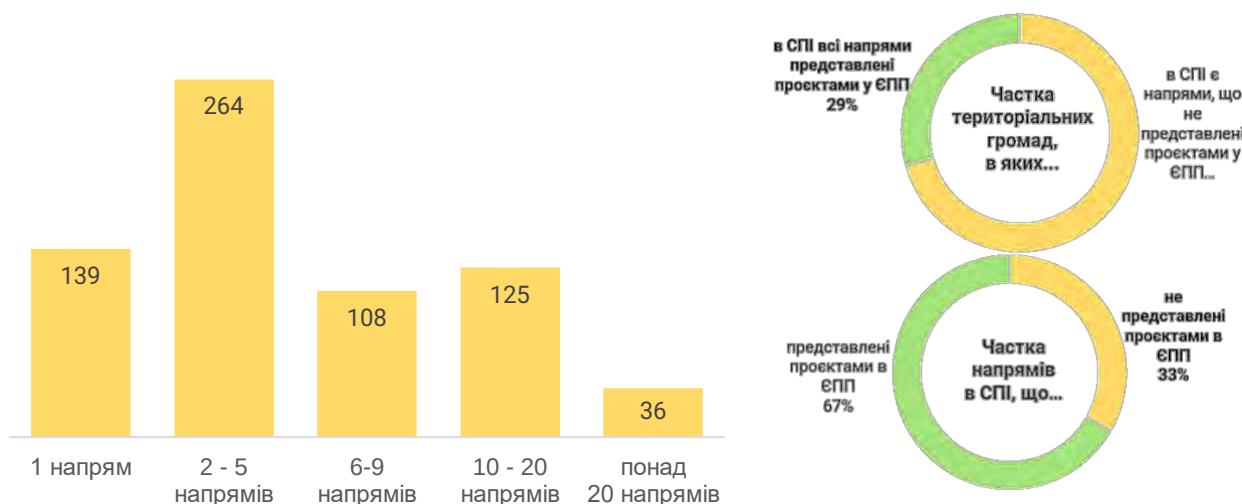


Рис. 13. Розподіл територіальних громад за кількістю пріоритетних напрямів СПІ, що не представлені проєктами у ЄПП, та частка покриття напрямів СПІ проєктами ЄПП, станом на 7 березня 2026 року⁶⁵

Більшість проєктів (80,4% від загальної кількості проєктів 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 проєктів (сюди відносяться очікувані витрати на підготовку проєктів та його реалізацію) переважають також ці напрями.

Разом з тим, аналіз середньої вартості проєктів в розрізі секторів демонструє, що найвища середня вартість проєктів 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 проєктів. У секторах економіки соціальної сфери та публічних послугах середня вартість одного проєкту є суттєво нижчою, що свідчить про їх менший масштаб.

Важливим є порівняння загальної вартості проєктів у ЄПП (рис. 14) із фінансовою потребою у СПІ (рис. 5). Це дасть змогу виявити відмінності між задекларованими інвестиційними потребами та фактичними наповненням проєктних портфелів.

Найцікавішим аспектом в даному випадку є співвідношення планів та наявних проєктів 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.

⁶⁵ складено на основі даних DREAM Аналітика

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.

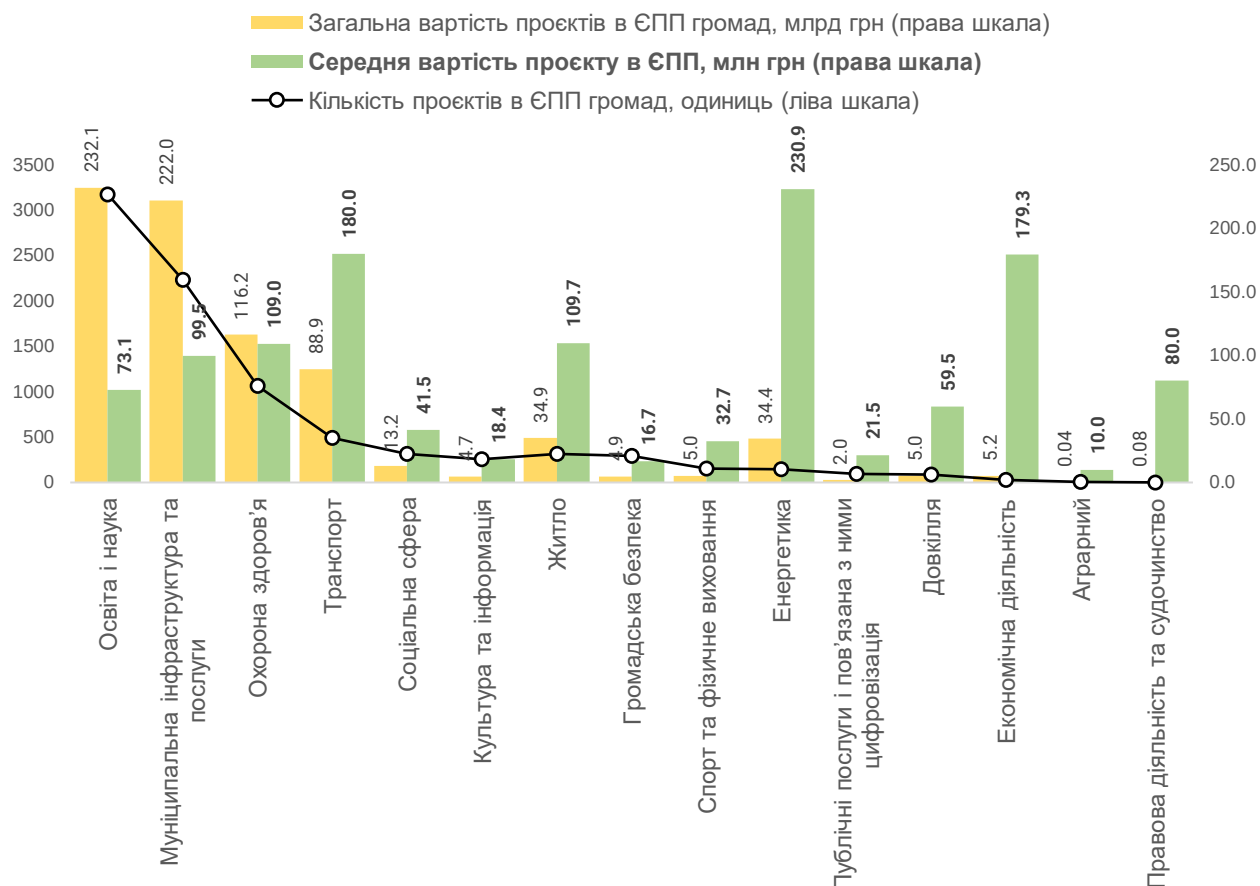


Рис. 14. Орієнтовна вартість публічних інвестиційних проєктів та їхня кількість у ЄПП громад України в розрізі секторів економіки, станом на 7 березня 2026 року⁶⁶

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.

⁶⁶ складено на основі даних DREAM Аналітика

Для перевірки цього припущення нами проаналізовано специфіку назв проєктів у ЄПП громад за наявністю слів, що відображають типи робіт – «капітальний ремонт», «будівництво», «реконструкція» (рис. 15).

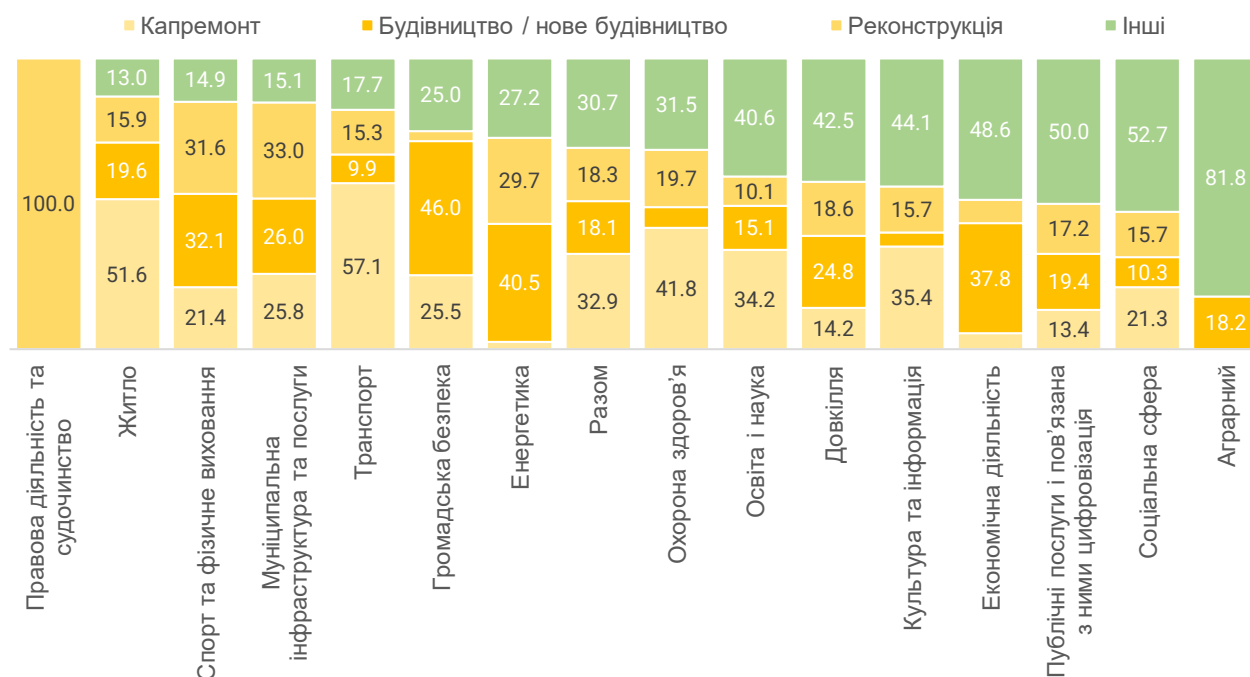


Рис. 15. Частка публічних інвестиційних проєктів територіальних громад, у назвах яких містяться слова «капітальний ремонт», «будівництво» або «реконструкція», у розрізі секторів економіки, станом на 7 березня 2026 року⁶⁷

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*

⁶⁷ складено на основі даних DREAM Аналітика

економічний розвиток, людський капітал або нові публічні сервіси, залишаються менш поширеними.

Чи використовують громади програми публічних інвестицій як інструментів управління інвестиціями? Проекти публічних інвестицій є основним, але не єдиним інструментом формування проектних портфелів. Менш поширеним є програми публічних інвестицій, що, по суті, є сукупністю публічних інвестиційних проектів, 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 проектів. Натомість на рівні громад його використовують рідше – в умовах перехідного періоду ним скористалися лише 24 територіальні громади.

Зокрема, станом на 7 березня 2026 рік налічується 156 програм публічних інвестицій в секторальних портфелях територіальних громад України, з них 109 ввійшли до складу єдиних проектних портфелів. Загальний обсяг фінансування програм становить 33604,1 млн грн, що становить 3,5% від загального обсягу інвестицій, передбачених ЄПП громад (рис. 16).

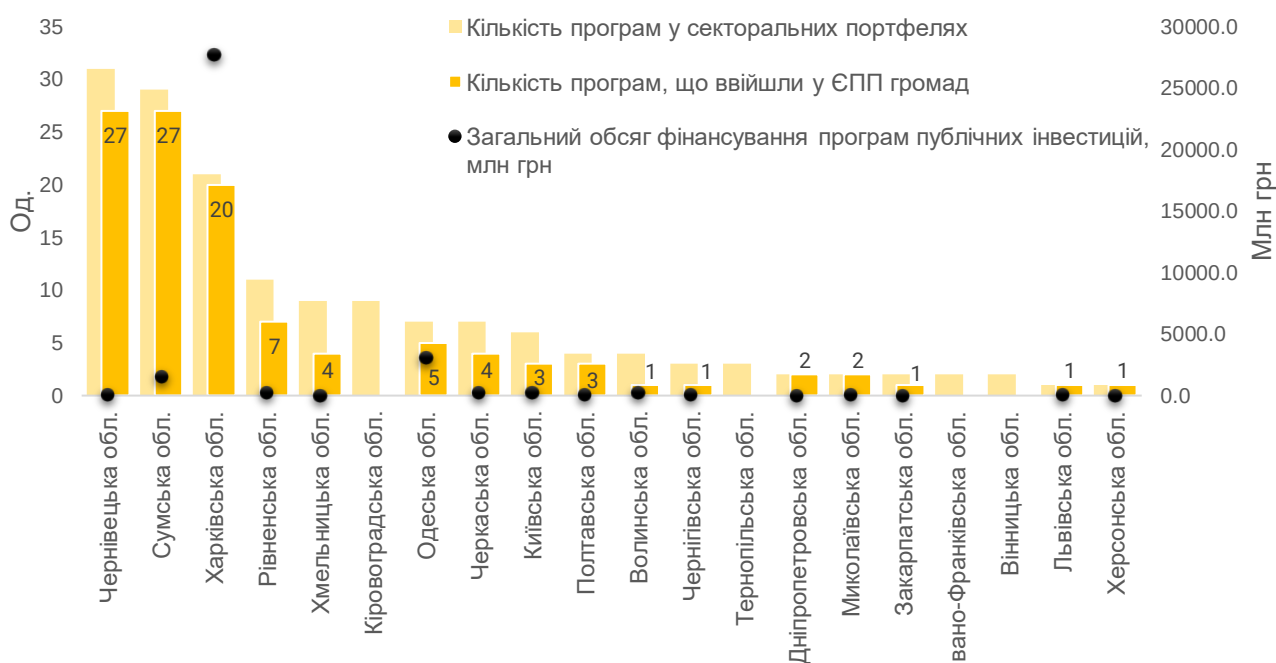


Рис. 16. Кількість та загальний обсяг фінансування програм публічних інвестицій у ЄПП громад, станом на 7 березня 2026 року⁶⁸

Як видно, у практиці громад програми публічних інвестицій використовуються радше як додатковий інструмент поряд із публічними інвестиційними проектами. 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 СПІ. Якщо середньострокові плани інвестицій затвердили 70,2% громад, то

⁶⁸ складено на основі даних DREAM Аналітика

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 року⁶⁹.

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

⁶⁹ 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>

проекти 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 «проект – 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 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 СПІ 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 СПІ 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 - СПІ), 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.

Як уникнути розриву між стратегічним плануванням місцевого розвитку та управлінням публічними інвестиціями

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** (СППІ) та формування **єдиних портфелів публічних інвестицій** (ЄПП) регіонів та територіальних громад, а також їх наповнення інвестиційними проектами.

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 проекти, які задовольнятимуть актуальні потреби громадян⁷⁰.

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 показують⁷¹, 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 використовують⁷², 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;

⁷⁰ 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

⁷¹ Будейчук О. Стан реалізації реформи публічних інвестицій в територіальних громадах. URL: <https://decentralization.ua/news/19988>

⁷² 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 рівнях⁷³ є Закон України «Про засади державної регіональної політики» (далі – Закон № 156-VIII)⁷⁴. 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 реалізації чітко регламентований постановами Кабінету Міністрів України⁷⁵. Порядок ж розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад регламентується лише Методичними рекомендаціями, затвердженими наказом Міністерства

⁷³ Тут і далі під місцевим рівнем розуміється рівень територіальних громад.

⁷⁴ 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>

⁷⁵ 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>

розвитку громад та територій України⁷⁶. 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 ЄПП здійснюється на підставі положень Бюджетного кодексу України⁷⁷ та деталізовано у постановах Кабінету Міністрів України⁷⁸. Зазначені правові акти встановлюють чіткі рамки, алгоритм, процедурні вимоги та взаємозв'язки процесу розроблення СППІ та ЄПП 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 період⁷⁹. 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 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 СППІ відповідають

⁷⁶ 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>

⁷⁷ Бюджетний кодекс України, від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

⁷⁸ 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>

⁷⁹ 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

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 СПІ 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 проектів в контексті впровадження стратегій

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

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 проектів. Це не відповідає ні європейській практиці стратегічного планування, ані європейській практиці публічного інвестування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, публічний інвестиційний проект 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 активів⁸⁰. Таке визначення фактично концентрується на створенні або модернізації матеріальних активів, що формує переважно «жорстку» (інфраструктурну) модель інвестування. У результаті заходи, пов'язані з підготовкою інвестиційних проектів, розвитком інституційної спроможності, управлінням проектами, 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 проектів. 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 проектів 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 проектів у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід обмежує можливості вирішення комплексних

⁸⁰ Бюджетний кодекс України, від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top>

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 управління 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.17).

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.

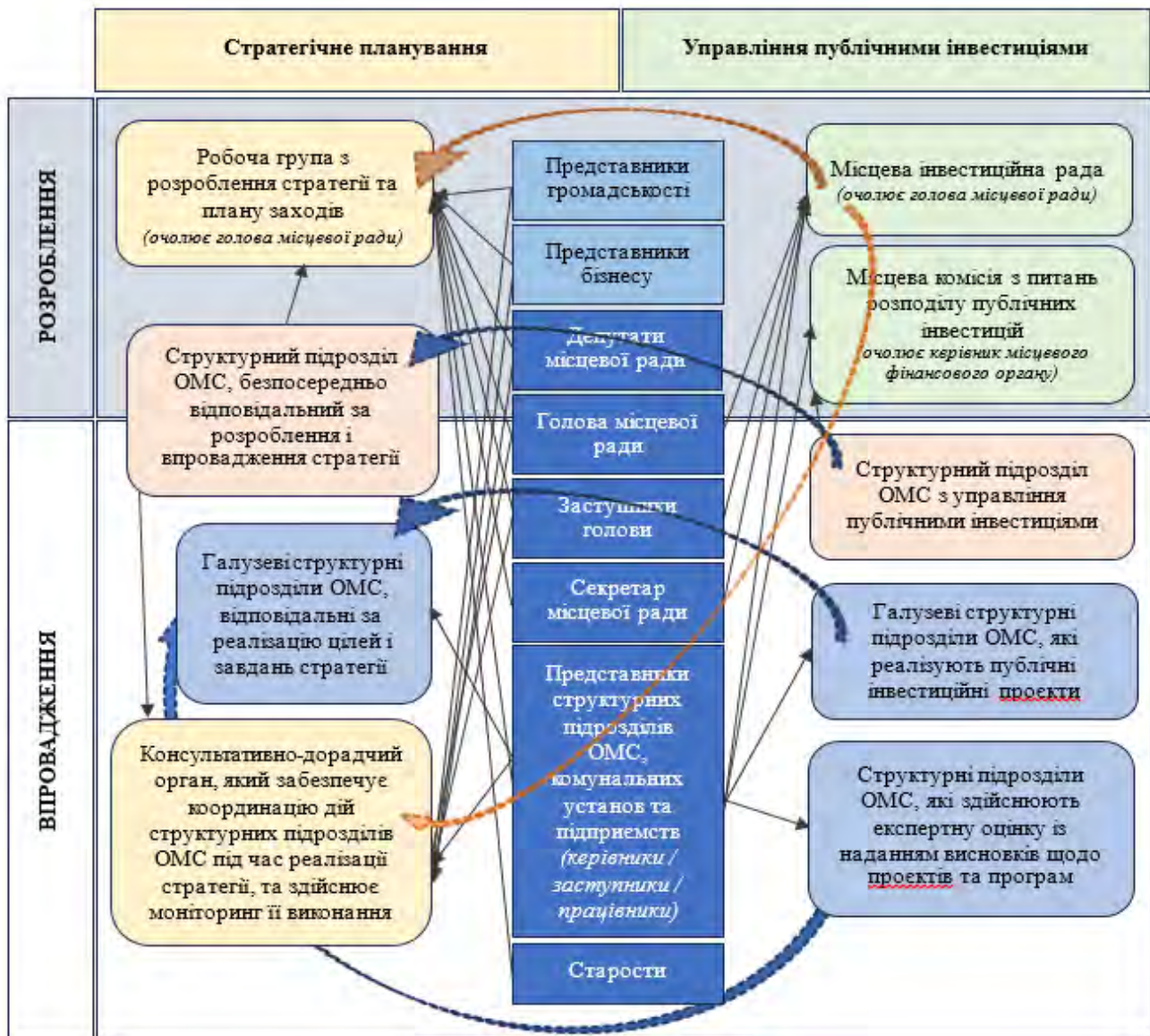


Рис. 17. Інституційне взаємоузгодження процесів стратегічного планування та управління публічними інвестиціями на місцевому рівні⁸¹

⁸¹ Авторська розробка на основі практичного досвіду у сфері стратегічного планування, а також використання джерел: Посібник з питань формування середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій та підготовки, оцінки і реалізації інвестиційних проектів 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>

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 **СППІ**. Зважаючи на те, що саме стратегія є підставою для визначення інвестиційних пріоритетів СППІ, то вже влітку 2026 року може виникнути ситуація, що громади, які не мають розроблених стратегій / їх стратегії 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»⁸², тобто на семирічний період (чинний період триває до 2027 року включно, рамки наступного – 2028-2034 роки). Водночас визначається послідовність розроблення цих документів. Згідно із Законом⁸³:

- (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 ґрунтовного аналізу соціально-економічного стану громади, проведенні

⁸² 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>

⁸³ Закону України «Про засади державної регіональної політики» (2015) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

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 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 проекти, 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 проектної та фінансової визначеності;
- 2) розширення структури публічних інвестиційних проектів
 - переглянути підходи до визначення структури публічних інвестиційних проектів у Бюджетному кодексі та підзаконних актах, зокрема передбачити можливість фінансування у складі публічних інвестиційних проектів 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 проектів, 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.

Проблеми узгодження планування публічних інвестицій та бюджетного планування

У 2023 році Уряд розпочав структурну реформу системи управління публічними інвестиціями, затвердивши дорожню карту реформування системи управління публічними інвестиціями⁸⁴ та План заходів з її реалізації на 2024-2028 роки⁸⁵. Пізніше було сформовано інституційну рамку на рівні держави, а саме: створено Стратегічну інвестиційну раду на рівні держави⁸⁶, визначені пілотні вимоги до формування єдиного проектного портфеля держави (який на 2025 рік був сформований на базі системи DREAM). Законом України⁸⁷ було закладено правові основи для впровадження проектно-орієнтованого бюджетування, багаторічного планування та узгодження між фінансовою та інвестиційною політикою. В подальшому реформа була інституціоналізована: Постановою⁸⁸ (в новій редакції⁸⁹), яка затвердила детальні процедури підготовки, оцінки та реалізації публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій на державному, регіональному та місцевому рівні, формування єдиного проектного портфеля публічних інвестицій держави (регіону, територіальної громади) і галузевого (секторального) проектного портфеля держави (регіону, територіальної громади); Постановою⁹⁰, якою було створено Міжвідомчу комісію з питань розподілу публічних інвестицій та затверджено Порядок розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій; Постановою⁹¹, якою сформовано Порядок розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави. Два Накази^{92,93} Міністерства фінансів України унормували механізм створення місцевої комісії з питань розподілу публічних інвестицій та послідовність визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проектів та програм публічних інвестицій. В липні 2025 року КМУ затвердив Середньостроковий план пріоритетних публічних інвестицій держави на 2026-2028 роки (12 пріоритетних галузей економіки, 170 напрямів публічного

⁸⁴ Уряд схвалив Дорожню карту реформування управління публічними інвестиціями <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-dorozhniu-kartu-reformuvannia-upravlinnia-publichnymy-investytsihamy>

⁸⁵ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2024 р. № 588-р Про затвердження Плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text>

⁸⁶ Постанова КМУ від 14 травня 2024 р. № 549 Про утворення Стратегічної інвестиційної ради. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-2024-%D0%BF#Text>

⁸⁷ Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень” від 16 січня 2025 року № 4225-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4225-20#Text>

⁸⁸ Постанова КМУ від 28 лютого 2025 р. № 527 “Деякі питання управління публічними інвестиціями”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text>

⁸⁹ Постанова КМУ від 26 серпня 2025 р. № 1049 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 р. № 527» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2025-%D0%BF#Text>

⁹⁰ Постанова КМУ № 232 від 28 лютого 2025 р. «Деякі питання розподілу публічних інвестицій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2025-%D0%BF#Text>

⁹¹ Постанова КМУ від 28 лютого 2025 р. «Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2025-%D0%BF#Text>

⁹² Наказ Міністерства фінансів України від 15 квітня 2025 р. № 202 «Примірне Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій»

⁹³ Наказ Міністерства фінансів України № 131 від 28.02.2025 року «Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проектів та програм». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0541-25#Text>

інвестування, з них Урядом 51 визначено пріоритетним)⁹⁴, який буде щороку оновлюватися під час складання Бюджетної декларації (СПІ держави). Якщо мова йтиме про регіон чи громаду - то при схваленні прогнозу місцевого бюджету (СПІ регіону чи громади). Важлива новація в цій частині – розмежування з 2025 року загальних видатків та публічних інвестицій (раніше капвиплати), окрім того, стратегічне планування регіону/громади – основа стратегічного планування публічних інвестицій. Доповненням до цього стало схвалення Урядом Концепції національної системи стратегічного планування⁹⁵, що містить опис системи документів стратегічного планування, включаючи довгостроковий документ національного розвитку, підходів до цілевизначення, цілепокладання та взаємозв'язку між стратегічними документами, основних учасників стратегічного планування та їх ролей, узгодження з макрофіскальною рамкою.

Попри пророблені вагомі кроки в інституційному забезпеченні та реалізовану низку ініціатив як-то: створення інвестиційних рад, формування СПІ регіонів/громад, секторальних портфелів громад/регіонів тощо, питання галузевої (секторальної) та експертної оцінки проектів і програм наразі потребують додаткового обговорення. Як нам видається, методологічні основи такої оцінки не є довершеними, рівно як і не до кінця зрозумілі критерії оцінювання, цільові показники, функціонал учасників експертизи (національний/регіональний/місцевий рівні). Якою повинна бути сертифікація експертів і т. д.? Не напрацьована комплексна процедура управління інвестиційними проектами. Слабкий зв'язок між публічними інвестиціями та бюджетним плануванням – ще один «камінь спотикання».

До слова, ведучи мову про оновлення підходів до управління публічними коштами, слід зазначити, що вагомим інструментом підвищення ефективності формування бюджетної політики на місцевому рівні є бюджетне планування (*мова йде про розроблення, обґрунтування та затвердження показників доходів і видатків державного та місцевих бюджетів на певний період в цілях посилення ефективного використання бюджетних коштів, досягнення збалансованості між ресурсами й потребами та підвищення результативності державних/місцевих програм*), оскільки, за своєю сутністю, сприяє, з одного боку, збалансованому розвитку громад, з іншого – забезпечує раціональне використання публічних ресурсів. В цьому сенсі, ключовою детермінантою (в існуючих умовах) забезпечення економічного зростання, покращення якості послуг тощо є публічні інвестиції в соціальну, економічну, публічну інфраструктуру громад, а інтеграція бюджетного планування і публічного інвестування є запорукою зміцнення спроможності громад реалізовувати розвиткові ініціативи, залучати додаткові ресурси, а відтак і забезпечувати сталість місцевого економічного зростання. На наше переконання, сьогодні архіважлива синхронізація бюджетного і інвестиційного планування. Чому? Якщо фокусуватися на фінансовій стороні заявленої проблематики, то аргументи в підтвердження думки можуть бути такими:

- ✓ *по-перше*, публічні інвестиції надмірно залежать від рішень, прийнятих на етапах реалізації бюджетного процесу. Вони не існують автономно, це «наслідок» рішень бюджетного планування. Лише від нього (бюджетного планування) буде залежати: які проекти попадуть до бюджетних запитів; який обсяг фінансування отримає кожен проект; які проекти будуть включені до бюджетних програм; ну і зрештою – чи будуть кошти розподілені в межах середньострокового бюджетного планування;
- ✓ *по-друге*, у випадку «поверхневого» бюджетного планування бюджетні інвестиції будуть фрагментарними, нераціональними, матимуть «віддалене відношення» до плану заходів реалізації стратегій розвитку територіальних громад, а відтак і не забезпечать очікуваного соціально-економічного ефекту;
- ✓ *по-третє*, синхронізація бюджетного і інвестиційного планування дозволить уникнути: прийняття бюджетних рішень, які не опираються на стратегічні цілі розвитку

⁹⁴ Розпорядження КМУ від 02 липня 2025 р. № 671-р Про затвердження Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави на 2026—2028 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-serednostrokovoho-planu-prioryta-20262028-roky-i-671>

⁹⁵ Розпорядження КМУ від 13 серпня 2025 р. №853-р Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-%D1%80#Text>

територій, фінансування дублювання ініціатив, неякісних, «сирих» проектів, і, що не менш важливо, «політичного лобювання» рішень при розподілі публічних коштів;

- ✓ *по-четверте*, синхронізація сприятиме посиленню прозорості і підзвітності, позаяк вся інформація «збігається» в одному місці (на сьогодні це система управління публічними інвестиціями DREAM, яка вже упорядковує ці процеси в режимі реального часу та дає змогу мінімізувати ризики неефективного витрачання бюджетних коштів);
- ✓ *по-п'яте*, узгодження бюджетного та інвестиційного планування - це вимога ЄС забезпечити: інтегроване стратегічне і інвестиційне планування, проектно-орієнтований підхід до бюджетування та інтеграцію принципів багаторівневого врядування в систему управління публічними фінансами.

Попри низку викликів і випробувань, на наше глибоке переконання, середньострокове бюджетне планування у поєднанні зі стратегіями розвитку є основою реформи системи управління публічними інвестиціями та дає змогу регіонам/громадам визначити, куди вони спрямують публічні кошти відповідно до актуальних потреб і пріоритетів. Єдність стратегічних і бюджетних рішень забезпечить: а) стратегічну сталість (без узгодження інвестиційні проекти «випадають» із бюджетного циклу; немає гарантії щодо фінансування в наступних періодах); б) прогнозованість та фінансову стійкість (можна оцінити фіскальний вплив на бюджет; мінімізуються ризики появи «заморожених» проектів); в) ефективність використання ресурсів (кошти витрачаються на пріоритетні напрями; мінімізується дублювання програм і неефективних проектів; інвестиції «прив'язані до стратегічних цілей розвитку громади»). Очевидно і те, що якщо бюджетне планування узгоджено за напрямками публічного інвестування, то посилюється прозорість і підзвітність місцевого самоврядування перед громадою, мешканцям легше контролювати використання коштів, ну і, само собою, посилюється довіра до органів місцевого самоврядування. Євроінтеграційні прагнення України, своєю чергою, потребують узгодження всіх політик, щоб місцеві бюджети були програмно-орієнтованими, середньостроковими та узгодженими з політикою місцевого економічного розвитку.

Таким чином, синхронізація бюджетного планування і публічного інвестування покликана сприяти узгодженню програмних і фінансових рішень у межах єдиного управлінського циклу, що унеможливлуватиме дублювання місцевих проектів та забезпечить результативність інвестицій. Бюджетне та інвестиційне планування - ключові складові управління публічними фінансами та розвитком територій, які покликані забезпечити ефективний розподіл бюджетних коштів, прозоре і передбачуване фінансування інвестиційних проектів (рис.18).

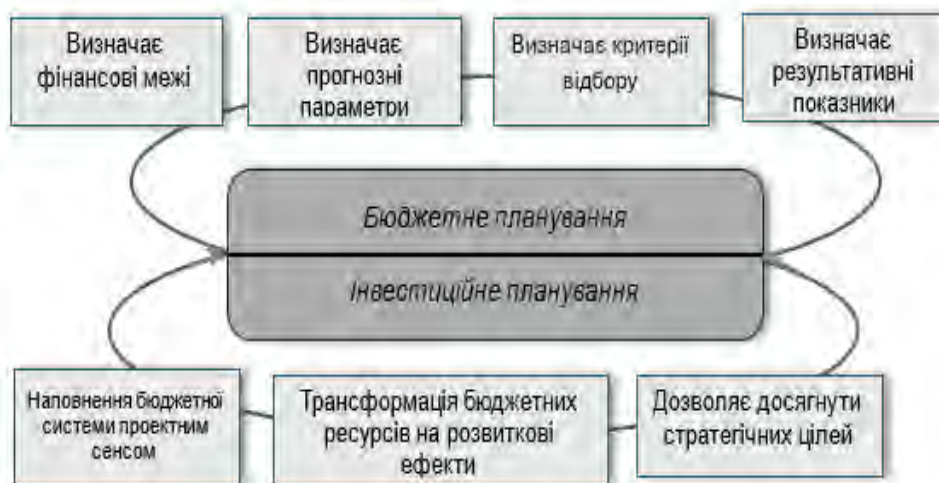


Рис.18 Синхронізація бюджетного та інвестиційного планування: логіка взаємозв'язку⁹⁶

⁹⁶ Запропоновано автором

Ведучи мову про оновлення підходів до управління публічними інвестиціями доречно зупинити увагу на вагомій їх складовій – бюджетних інвестиціях. Традиційно до цього часу прийнято було розглядати бюджетні інвестиції як один з інструментів економічного регулювання, за допомогою якого фінансувались капітальні видатки на розвиток інфраструктури чи видатки з державного та місцевих бюджетів, які спрямовувались на фінансування державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, програми розвитку окремих регіонів, галузей економіки, фінансування інвестиційних проектів та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством⁹⁷. Також зрозуміло, що бюджетні інвестиції не можна розглядати окремо від бюджетних програм, позаяк бюджетна програма – це інвестиційні проекти, для реалізації яких використовуються бюджетні ресурси. Разом з тим, за час незалежності накопичилась низка неуніфікованих процедур та проблем (про які вже йшлося вище) в сфері управління бюджетними інвестиціями, які потребували належного реагування.

Сьогодні, в рамках реформи управління публічними інвестиціями, на законодавчому рівні визначено суть публічних інвестицій⁹⁸, які запропоновано розуміти як «кошти державного (місцевого) бюджету, у тому числі отримані у вигляді міжнародної технічної допомоги, кошти, залучені під державну (місцеву) гарантію, капітальні інвестиції державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі (крім банків), комунальних унітарних підприємств, установ, організацій, крім тих, які здійснюються за рахунок власних коштів таких підприємств, товариств, установ і організацій, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, а також виплати за договорами, укладеними в рамках державно-приватного партнерства».

Як бачимо, дане трактування публічних інвестицій включає, в першу чергу, кошти державного і місцевого бюджету, охоплює широкий спектр ресурсів (а не лише капітальні видатки бюджету), а створені активи – це не лише фізичні об'єкти, але і нематеріальні активи з довгостроковою віддачею. Тепер, якщо аналізувати місце і роль бюджетних інвестицій в системі публічного інвестування (*яке в загальному розумінні розуміють як процес формування, планування, фінансування, моніторингу та оцінки ефектів інвестиційних проектів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей розвитку суспільства, підвищення якості життя населення та конкурентоспроможності економіки*), то, в контексті нової редакції Бюджетного кодексу⁹⁹, вони є формою реалізації публічних інвестицій, позаяк основою їх здійснення є кошти державного (місцевого) бюджету, а відтак і механізми реалізації публічних політик.

Виходячи з таких міркувань, *бюджетні інвестиції* слід розглядати як складову публічних інвестицій, джерелом фінансування яких є кошти державного (місцевого) бюджету, які спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік та забезпечуватимуть досягнення довгострокових цілей розвитку (держави/регіону/громади). Оновлений підхід до розуміння суті поняття «бюджетні інвестиції» набуває нових сенсів, а саме: а) бюджетні інвестиції хоч і є складовою публічних, однак не «підміняють» собою усі існуючі форми; б) бюджетні інвестиції «не вийде» розглядати відокремлено від середньострокового бюджетного планування; в) бюджетні інвестиції мають бути інтегровані в єдиний портфельний проект публічних інвестицій, що визначає пріоритети фінансування та

⁹⁷ Затонацька Т. Г. Бюджетні інвестиції в реальний та людський капітал як інструмент впливу на соціально-економічний розвиток країни // Наукові праці НДФІ. – 2008. № 1 (42). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/npndfi/2008_1/statti/086-100-Zatonatcka.pdf

⁹⁸ Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень” від 16 січня 2025 року № 4225-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4225-20#Text>

⁹⁹ Там само.

реалізації проектів; г) значущість бюджетних інвестицій тепер виходить за межі звичайних операцій «витрати-активи». Відтепер бюджетні інвестиції - це інструмент досягнення стратегічних цілей держави/регіону/громади, паралельно – це складова бюджетної політики (рис.19).

Такий дуальний характер бюджетних інвестицій обумовлює необхідність узгодження стратегічного планування, середньострокового бюджетного планування та пріоритизацію цілей і потреб. Інакше бюджетні інвестиції – це просто точкові проекти, які не забезпечать отримання системного ефекту від таких вкладень. Іншими словами, відбувається переосмислення підходів до управління бюджетними коштами на відповідність принципам Public Investment Management – стратегічної узгодженості, економічної доцільності, фінансової відповідальності, прозорості і підзвітності. При цьому зміщується фокус із бюджетного року на життєвий цикл інвестиції, а кожна гривня бюджетних коштів повинна забезпечувати максимальну віддачу у довготривалій перспективі.

Інший важливий аспект, на який потрібно звернути увагу в контексті змін, стосується нової парадигми ефективності бюджетних інвестицій. Йдеться про те, що тепер ефект від потрачених бюджетних коштів $\neq$ обсягу видатків чи кількості завершених об'єктів. Ефективність бюджетних інвестицій $\Rightarrow$ ступінь досягнення стратегічних результатів розвитку держави/регіону/громади (а це передбачає: стратегічну ефективність, економічну, фінансову, управлінську та комерційну). Розподіл фінансування публічних інвестицій унормовано Постановою¹⁰⁰, котра гарантує, що лише якісні ініціативи отримають державну підтримку на підготовку проектів і програм, реалізацію (тих, які включені до єдиного портфеля ПІ держави) та забезпечення державних гарантій. Якщо проект розпочато, то він мусить бути завершений (неякісні - відхилити на етапі обґрунтування).

Як проміжний підсумок: бюджетні інвестиції – це економічна категорія, яка є, з одного боку, складовою публічних інвестицій, з іншого - інструментом досягнення стратегічних цілей держави/регіону/громади з чіткою організацією процесів планування, оцінювання та моніторингу. Фінансуються із бюджету (державного/місцевих), реалізуються в межах бюджетного планування, яке обмежено податковими можливостями. В оновленій інтерпретації бюджетні інвестиції розглядаємо через призму інвестиційного циклу (від ідентифікації потреб до оцінки результатів), тобто цільове спрямування тепер не просто фінансова віддача, а суспільна корисність. Безумовно це складні процеси, які базуються на принципах багаторівневого врядування (ключовий серед яких – це партнерство).

В умовах обмеженості ресурсів, послаблення інституційної спроможності, посилення асиметрій за низкою індикаторів соціально-економічного стану регіонів та громад, бюджетні інвестиції – це інструмент перерозподілу компетенцій, повноважень і відповідальності між різними територіальними рівнями та органами влади за розвиток. Врахування потреб регіонів та громад у процесі планування інвестицій покликаний забезпечити територіально-орієнтований підхід. Оновлений підхід до розуміння суті бюджетних інвестицій доречно розглядати з позиції:

- ✓ інтеграції бюджетних і стратегічних документів (щоб мінімізувати можливість випадкових інвестиційних рішень);
- ✓ середньострокового бюджетного планування (щоб посилити зв'язок між бюджетним процесом та очікуваними результатами);
- ✓ оцінювання ефективності інвестицій (що не є звичним звітуванням про фінансові витрати).

¹⁰⁰ Постанова КМУ № 232 від 28 лютого 2025 р. «Деякі питання розподілу публічних інвестицій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2025-%D0%BF#Text>



Рис. 19 Бюджетні інвестиції як складова публічних: теоретична концептуалізація¹⁰¹

¹⁰¹ Запропоновано автором

Обговорюючи питання бюджетних інвестицій як складової публічних, варто наголосити на ще кілька «чутливих» моментів, які, як нам видається, на сьогодні не до кінця зрозумілі/вирішені:

- 1) реформа РІМ стартувала і реалізується «швидкими темпами» (попри об'єктивні виклики), але вже зараз можемо сказати, що помітні певні дисбаланси між інвестиційною логікою та бюджетною практикою заявленої проблематики. Справа в тому, що достатньо добре продуманий «дизайн» реформи потрібно «вмонтувати» у бюджетний процес (бюджетну практику), який чутливий до багатьох факторів (в т. ч. політичних). Окрім того, середньострокове бюджетне планування – це не просто інструмент бюджетної політики, це критично важливий інструмент інвестиційної політики, а це значить, що не достатньо відображень інвестицій у середньострокових документах, потрібна жорстка бюджетна прив'язка до життєвого циклу проекту;
- 2) ще один важливий аспект в цьому сенсі - не варто підмінити поняття. Йдеться про те, що процеси фінансування відновлення, відбудови та набуття Україною членства у Європейському союзі повинно бути «вмонтованим» у інвестиційну логіку, а не навпаки. Всі бюджетні інвестиції (не лише відновлення і відбудови) мали б проходити єдиний інвестиційний цикл та підпорядковуватися уніфікованим критеріям ефективності і лише в такій конфігурації бюджетні інвестиції матимуть шанс трансформуватися з «об'єкта бюджетних торгів» на інструмент стратегічного розвитку держави/регіону/громади.

Таким чином, реформа управління публічними інвестиціями в Україні – вагомий елемент економічного відновлення (яке має базуватися на реальних потребах), євроінтеграції (доступу до структурних та інвестиційних фондів ЄС, робота яких регулюється низкою європейських регламентів, ключові з яких – це Регламент 2021/1060; 2021/1057; 2021/1058; 2021/1056) та ефективного використання фінансових ресурсів. Єдиний підхід до розподілу державного і місцевого бюджетів, стратегічна доцільність, якісна підготовка проектів, мультипрофільне оцінювання (секторальна/експертна оцінка) – визначальні характеристики реформи.

Бюджетні інвестиції мають дуальний характер, поєднуючи риси складової публічного інвестування та інструменту бюджетної політики. Доречно розглядати їх крізь призму інвестиційного циклу та принципів Public Investment Management, що дозволяє забезпечити узгодженість стратегічного, інвестиційного і бюджетного планування. В умовах реформи управління публічними інвестиціями відбувається переосмислення ролі бюджетних інвестицій - від інструменту фінансування капітальних видатків до механізму досягнення стратегічних цілей розвитку.

Попри низку викликів і випробувань, на наше глибоке переконання, середньострокове бюджетне планування у поєднанні зі стратегіями розвитку є основою реформи системи управління публічними інвестиціями та дає змогу громадам визначити, куди вони спрямують публічні кошти відповідно до актуальних потреб і пріоритетів. Єдність стратегічних і бюджетних рішень забезпечує: стратегічну сталість; прогнозованість та фінансову стійкість (можна оцінити фіскальний вплив на бюджет; мінімізуються ризики появи «заморожених» проектів); ефективність використання ресурсів (кошти витрачаються на пріоритетні напрями; мінімізується дублювання програм і неефективних проектів; інвестиції «прив'язані до стратегічних цілей розвитку громади»). Очевидно і те, що якщо бюджетне планування узгоджено за напрямками публічного інвестування, то посилюється прозорість і підзвітність місцевого самоврядування перед громадою, мешканцям легше контролювати використання коштів, ну і, само собою, посилюється довіра до органів місцевого самоврядування. Євроінтеграційні прагнення України, своєю чергою, потребують узгодження всіх політик, щоб місцеві бюджети були програмно-орієнтованими, середньостроковими та узгодженими з політикою місцевого економічного розвитку.

Також варто зазначити, що середньострокове бюджетне планування та публічне інвестування – важливі складові циклу управління громадою. Їхнє узгодження забезпечує стратегічну сталість, фінансову дисципліну, ефективність використання коштів і прозорість ухвалення рішень. Без синхронізації будь-яке інвестування ризикує стати несистемним і не створюватиме довгострокової публічної цінності.

Висновки та рекомендації

Проведене дослідження дозволяє сформулювати низку висновків теоретико-методологічного та практичного змісту:

Трансформація системи управління публічними інвестиціями в Україні означає перехід від управління капітальними видатками до управління розвитком територій. Проведене дослідження засвідчило, що сучасна реформа РІМ в Україні виходить за межі суто бюджетної чи фінансової реформи та фактично формує нову систему координації стратегічного, бюджетного та інвестиційного планування на різних рівнях публічного управління. У цьому контексті публічні інвестиції поступово трансформуються від механізму фінансування окремих інфраструктурних об'єктів до інструмента реалізації політики територіального розвитку, забезпечення суспільної цінності та підвищення якості життя населення.

Сучасна система РІМ формується на перетині інституційно-управлінських, просторово-територіальних та результативно-ціннісних підходів. Це означає, що ефективність публічних інвестицій визначається не лише обсягами фінансування, а якістю інститутів, рівнем міжрівневої координації, здатністю інтегрувати політики та орієнтацією системи на досягнення довгострокових соціально-економічних і територіальних результатів. Відповідно, система РІМ повинна розглядатися як комплексний механізм управління розвитком територій, а не окремий процедурний інструмент управління капітальними видатками.

Ключовим викликом перехідного етапу є асиметрія інституційної спроможності територіальних громад. Попри те, що більшість громад інтегрувалися у нову систему планування публічних інвестицій, значна частина територіальних громад, насамперед сільських і селищних, продовжує перебувати на різних стадіях включення у процедури середньострокового інвестиційного планування. Це створює ризики формування нерівного доступу громад до інвестиційних ресурсів, посилення територіальних диспропорцій та концентрації інвестиційних можливостей у більш спроможних громадах. Таким чином, проблема інституційної спроможності поступово перетворюється не лише на управлінський, а й на територіальний виклик розвитку системи публічних інвестицій.

Система управління публічними інвестиціями все ще характеризується недостатньою інтеграцією стратегічного, бюджетного та інвестиційного планування. Попри формальне впровадження нових інструментів середньострокового інвестиційного планування, у багатьох випадках СПІ та ЄПП формуються відокремлено від стратегій розвитку територій та реального бюджетного процесу. У результаті інвестиційне планування нерідко зводиться до агрегування окремих проєктних ініціатив, а не до реалізації цілісної моделі розвитку території. Це посилює ризики фрагментарності інвестиційної політики, втрати стратегічної логіки розвитку громад і регіонів та формування паралельних контурів планування.

Українська модель публічних інвестицій значною мірою зберігає домінування інфраструктурного та секторального підходів. Аналіз структури інвестиційних портфелів територіальних громад свідчить, що більшість інвестиційних ініціатив і надалі концентрується навколо капітального ремонту, реконструкції та будівництва об'єктів інфраструктури. Водночас значно меншою мірою представлені проєкти, спрямовані на економічний розвиток територій, розвиток людського капіталу, інституційної спроможності, нових публічних сервісів та міжмуніципальної взаємодії. Це обмежує потенціал публічних інвестицій як інструмента структурної трансформації та інтегрованого розвитку територій.

Європейська модель РІМ дедалі більше базується на принципах багаторівневого врядування та територіально-орієнтованого розвитку. У межах сучасної політики згуртованості ЄС публічні інвестиції розглядаються не як сукупність окремих проєктів, а як механізм забезпечення територіальної згуртованості, розвитку

функціональних територій, міжмуніципальної взаємодії та формування довгострокової суспільної цінності. Водночас українська система публічного інвестування все ще характеризується недостатньою координацією між рівнями управління, слабкою інтеграцією функціонального підходу у систему планування та недостатнім розвитком механізмів міжмуніципального співробітництва.

Подальший розвиток системи управління публічними інвестиціями в Україні потребує переходу до інтегрованої моделі управління територіальним розвитком. Така модель повинна поєднувати стратегічне планування, бюджетне управління, територіально-орієнтований підхід, багаторівневе врядування та оцінювання суспільної цінності інвестицій. Саме здатність інтегрувати ці компоненти визначатиме ефективність післявоєнного відновлення, спроможність України адаптуватися до принципів політики згуртованості ЄС та забезпечити довгострокову стійкість розвитку територій.

Виходячи з цього, основними напрямками становлення системи управління публічними інвестиціями розвитку територій та завданнями на середньострокову перспективу повинні стати:

У сфері інституційного розвитку ключовим завданням має стати формування системної державної політики розвитку інституційної спроможності територіальних громад у сфері управління публічними інвестиціями. Особливу увагу доцільно приділити підтримці малих та середніх громад, які мають обмежений кадровий та аналітичний потенціал для формування СПІ та ЄПП. Важливим напрямом є також посилення ролі регіонального рівня у координації інвестиційного розвитку територій, розширення функцій агенцій регіонального розвитку у сфері супроводу міжмуніципальних та інтегрованих інвестиційних проєктів, а також розвиток партнерських моделей управління розвитком територій.

У сфері стратегічного та територіального планування необхідним є забезпечення повноцінної інтеграції системи управління публічними інвестиціями зі стратегічним плануванням розвитку держави, регіонів та територіальних громад. Система РІМ повинна базуватися на територіально-орієнтованому підході (place-based approach), що передбачає врахування специфіки функціональних територій, міжмуніципальних зв'язків та просторової взаємодії громад. Важливим напрямом є також адаптація європейських інструментів інтегрованого територіального розвитку, зокрема логіки ІТІ, до української системи управління публічними інвестиціями та розвиток механізмів підтримки міжсекторальних і міжтериторіальних проєктів.

У сфері бюджетного та фінансового управління доцільно забезпечити повноцінну інтеграцію середньострокового інвестиційного планування з бюджетним процесом та посилити взаємозв'язок між бюджетним плануванням, стратегічними пріоритетами та інвестиційними рішеннями. Подальший розвиток системи РІМ потребує впровадження механізмів багаторічного бюджетування, удосконалення підходів до оцінювання ефективності публічних інвестицій на основі принципів Value for Money та outcome-based management, а також розширення практики оцінювання довгострокових соціально-економічних, екологічних та територіальних ефектів інвестицій.

У сфері цифровізації та моніторингу важливим завданням є подальший розвиток цифрової екосистеми DREAM як інструмента прозорості та координації системи публічних інвестицій. Необхідним є також формування інтегрованої системи моніторингу, яка поєднуватиме стратегічне, бюджетне та інвестиційне планування, а також забезпечуватиме оцінювання результативності публічних інвестицій з урахуванням їх територіального впливу. Важливою передумовою розвитку сучасної системи РІМ залишається забезпечення відкритості даних щодо планування, фінансування та реалізації інвестиційних проєктів.

У сфері європейської інтеграції подальший розвиток системи управління публічними інвестиціями повинен бути орієнтований на адаптацію до принципів політики згуртованості ЄС та механізмів багаторівневого врядування. Особливого значення набуває розвиток функціонального підходу до планування територіального розвитку, інтеграція

регіональної політики, політики відновлення та системи публічних інвестицій, а також підготовка інституційної системи України до роботи зі структурними фондами ЄС.

Успішність післявоєнного відновлення України значною мірою визначатиметься не лише масштабом залучених ресурсів, а насамперед здатністю держави сформувати інтегровану систему управління публічними інвестиціями, яка поєднуватиме стратегічне планування, бюджетне управління, міжрівневу координацію, територіально-орієнтований підхід та створення довгострокової суспільної цінності.