

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2025-1-5>

УДК 332.146:330.332:330.322.5(477)

JEL G18, H54, O18, R53

О. Ю. Нестор

кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу

регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних

досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів

e-mail: olhanestor@gmail.com

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-5204-4828>

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ КООРДИНАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ В УКРАЇНІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХНЬОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Досліджено багаторівневу координацію управління державними інвестиціями, проаналізовано досвід країн-членів ОЕСР та визначено шляхи покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями в Україні для забезпечення їхньої ефективності. Виокремлено три основні виміри багаторівневої координації: інституційний, територіальний та вимір державного управління. Виділено два основні типи координації: вертикальну (передбачає координацію рішень між національними та субнаціональними органами влади) та горизонтальну (між органами влади в межах рівня управління (національного чи субнаціонального)). Аргументовано роль горизонтальної та вертикальної координації управління державними інвестиціями та важливість її покращення для забезпечення ефективності державних інвестицій. Підкреслено, що без забезпечення якісних вертикальної та горизонтальної координації процес децентралізації може призвести до зниження ефективності державних інвестицій. Проаналізовано досвід покращення координації країнами-членами ОЕСР. Оскільки для відбудови України потрібно буде здійснювати державні інвестиції у значних обсягах, наголошується, що налагодження багаторівневої координації є дуже важливим для забезпечення їхньої ефективності через сприяння в узгодженні цілей і уникненні суперечностей ще на початковому етапі, адже це суттєво полегшить процес реалізації державних інвестицій.

Ключові слова: інвестиції, державні інвестиції, ефективність, координація, покращення.

Nestor O. Yu. WAYS TO IMPROVE THE MULTI-LEVEL COORDINATION OF PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT IN UKRAINE TO ENSURE ITS EFFECTIVENESS

This article is dedicated to the study of multi-level coordination in public investment management, the analysis of experiences from OECD member countries, and the identification of ways to improve the multi-level coordination of public investment management in Ukraine, ensuring its effectiveness. It is emphasized that coordination is one of the three systemic challenges to multi-level public investment management that hinder the achievement of optimal outcomes. The complexity lies in the practical provision of intersectoral, interjurisdictional, and intergovernmental coordination, as well as in aligning the interests of the numerous stakeholders involved in public investments. The need to consider the context of decentralization for multi-level coordination is underscored, as it represents a challenge that involves delegating responsibilities, decision-making, and financial powers to lower levels of government. Three main dimensions of multi-level coordination are distinguished: institutional, territorial, and public governance. Two primary types of coordination are identified: vertical (coordination of decisions between national and subnational authorities) and horizontal (coordination between authorities within the same level of governance, whether national or subnational). It is concluded that vertical coordination is essential for aligning goals between central and lower levels of governance and is critical for improving the effectiveness and outcomes of public investments. The experiences of Canada, Greece, Austria, Australia, Italy, and the Netherlands in ensuring vertical coordination between levels of governance are outlined. The article also concludes that horizontal coordination is necessary to meet investment needs at the appropriate scale and avoid fragmentation, as infrastructure needs and projects, for example, often span jurisdictional boundaries. It is noted that significant administrative, financial, and political costs, as well as the absence of a joint investment strategy with neighboring cities/regions and incentives for cooperation between different jurisdictions, pose obstacles to effective horizontal coordination of public investment management at the local level. The experiences of Spain, the United Kingdom, Poland, and Iceland in ensuring horizontal coordination are analyzed. The article outlines the problematic aspects of multi-level coordination in public investment management and the risks to the effectiveness of multi-level coordination in Ukraine's public investment management. Based on the experiences of OECD member countries in improving multi-level coordination of public investment management, a number of measures are recommended for adoption in Ukraine to enhance this coordination.

Keywords: investments, public investments, effectiveness, coordination, improvement.

Формулювання проблеми. Багаторівнева координація управління державними інвестиціями в Україні є важливою для забезпечення їхньої ефективності, особливо з огляду на складні умови, в яких опинилася економіка України через військову агресію росії та тривалі ворожі дії, що призводять до значних руйнувань як інфраструктури, так і економічного потенціалу. Значні руйнування

вимагають (і вимагатимуть) зусиль із відбудови, які фактично вже розпочалися і тривають, однак основні зусилля з відновлення будуть докладені вже після завершення військових дій. Відбудова України своєю чергою потребуватиме значних державних і приватних інвестицій. Щоб забезпечити ефективність державних інвестицій та сприяти залученню приватних інвестицій, потрібно докласти зусиль для

налагодження ефективної багаторівневої координації управління державними інвестиціями. Багаторівнева координація є значним викликом для багатьох країн, про що свідчать дослідження Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР): в Європейському Союзі три чверті субнаціональних органів влади вважають відсутність координації між секторами, рівнями управління та юрисдикціями головною проблемою, що безпосередньо впливає на ефективність управління державними інвестиціями [1]. В Україні також є проблеми, що знижують ефективність багаторівневої координації управління державними інвестиціями та, як наслідок, призводять до зниження їхньої ефективності. Однак завдяки детальному вивченню цих проблем, їхніх причин в Україні та з огляду на світовий досвід можна запропонувати низку рекомендацій з покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями. Саме на цих питаннях зосереджене наше дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику управління публічними інвестиціями досліджували як зарубіжні (Р. Аженор, Л. Дж. Гітман, М. Д. Джонк, Дж.-Х. Кім, Дж. А. Фаллов, С. Грум, Дж. М. Кейнс, П. Самуельсон, Дж. Стігліц), так і українські вчені (О. Гришкевич, О. Івашко, М. Карлін, В. Кириленко, О. Линник, Л. Рибіна, Г. Рижкова, О. Славкова, І. Сторянська, С. Федосов та інші).

Питання багаторівневого управління публічними (державними) інвестиціями були предметом розгляду Організації економічного співробітництва та розвитку (наприклад [1-2]). Проблематику ефективності публічних (державних) інвестицій розглянуто також у матеріалах інших авторитетних міжнародних інституцій, зокрема Світового банку та Міжнародного валютного фонду.

Метою статті є виокремлення шляхів покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями в Україні для забезпечення їхньої ефективності.

Основні результати дослідження. Ефективність управління державними інвестиціями впливає на функціонування суспільства та підтримку добробуту населення. Ефективна реалізація державних інвестицій сприяє досягненню соціальних та екологічних цілей шляхом надання основних послуг (таких як електроенергія, вода, санітарна сфера, транспорт, охорона здоров'я, освіта, захист від надзвичайних ситуацій), що сприяють покращенню здоров'я та якості життя населення.

Координація є одним із трьох систематичних викликів для багаторівневого управління державними інвестиціями, які перешкоджають досягненню найкращих результатів. Складність полягає в практичному забезпеченні міжгалузевої, міжюрисдикційної та міжурядової координації. Крім того, велика кількість залучених до державних інвестицій учасників та їхні інтереси також часто потребують узгодження.

Міжнародний валютний фонд визначив 15 вимірів інституційної якості для ефективного управління державними інвестиціями, і саме центрально-місцева координація є тим показником, з яким ситуація у країн з розвинутою економікою є найгіршою [1].

У середньому в країнах-членах ОЕСР майже 60% державних інвестицій здійснювали органи влади

субнаціонального рівня. Управління відносинами між різними рівнями влади має вирішальне значення для посилення ефективності та результативності державних інвестицій, адже майже в усіх країнах-членах ОЕСР державні інвестиції є спільною політичною компетенцією, а це робить управління ними надзвичайно складним, особливо в контексті погіршення стану державних фінансів.

Важливо зазначити, що в межах «багаторівневої координації управління» також може бути взаємодія між державними установами та приватними зацікавленими сторонами (комерційними чи некомерційними), наприклад громадянами та бізнесом [3].

Є низка причин, чому забезпечення ефективного багаторівневого управління державними інвестиціями є важливим. По-перше, у контексті скорочення державних бюджетів державні інвестиції часто скорочуються, щоб краще виконувати зобов'язання щодо поточних витрат. Це впливає на здатність урядів усіх рівнів ліквідувати значний дефіцит державних інвестицій. Це також загострює нагальну потребу в інвестиціях у нову інфраструктуру (включно із зеленою інфраструктурою), у модернізацію наявної інфраструктури, а також у забезпечення того, щоб уся інфраструктура належно обслуговувалася, була повністю функціональною та, в ідеалі, стійкою [4].

Координація сприяє уникненню збігів і нечіткого розподілу обов'язків, оскільки це є однією з найважливіших проблем багаторівневого управління. Нечіткий розподіл обов'язків і функцій особливо помітний у таких сферах, як транспорт, освіта, охорона здоров'я, які часто мають багаторівневе управління. Наслідком такої нечіткості є серйозні перешкоди для забезпечення ефективності державних інвестицій [1]. До того ж (через охоплення кількох рівнів управління) необхідно враховувати та координувати широке коло зацікавлених сторін з різними, іноді протилежними, інтересами та політичними поглядами.

Ефективна багаторівнева координація допомагає виявити інвестиційні можливості та вузькі місця, управляти спільними політичними повноваженнями, мінімізувати інвестиції, спрямовані на досягнення неузгоджених і часом суперечливих цілей, забезпечити ресурси й спроможність для здійснення інвестицій, а також створювати й зміцнювати довіру між суб'єктами на різних рівнях управління [3]. Країни-члени ОЕСР визнали важливість кращого управління державними інвестиціями, прийнявши Рекомендацію щодо ефективних державних інвестицій на всіх рівнях управління (далі – Рекомендація) у березні 2014 р.

Зазначена Рекомендація містить 12 принципів, якими керуватимуться національні та субнаціональні (регіональні та місцеві) уряди у використанні адекватних і стратегічних інструментів багаторівневого управління для покращення ефективності державних інвестицій у складному та мінливому політичному середовищі.

У цьому документі під державними інвестиціями розуміють саме прямі державні інвестиції, які визначаються як валове накопичення капіталу та придбання за вирахуванням вибуття нефінансових невироблених активів протягом певного періоду [5].

Україна в середині 2018 р. заявила про готовність приєднатися до Рекомендації щодо ефективного публічного інвестування на всіх рівнях врядування для проведення реформ у сфері державних інвестицій. За підсумками семінару «Підтримка децентралізації в Україні: Імплементація посібника з ефективного державного інвестування ОЕСР», що пройшов у Києві у 2018 р., визначено головні пріоритети для України в розрізі підвищення ефективності управління її державними інвестиціями, серед яких на першому місці передбачувано опинилося посилення координації, а саме: удосконалення практик центральних органів влади в управлінні горизонтальною та вертикальною координацією, посилення міжмуніципальної співпраці та заохочення майбутніх об'єднань [3].

До того ж у 2024 р. розпочато процес реформування системи управління публічними інвестиціями. Для цього Міністерство фінансів України розробило Дорожню карту реформування управління публічними інвестиціями. У зазначеному документі чітко вказано, що для забезпечення координації на всіх етапах і недопущення конфлікту інтересів щодо підготовки, оцінювання та відбору інвестиційних проєктів потрібне чітке визначення ролей основних учасників процесу [6]. Проте в Дорожній карті наразі не прописано чітких кроків / рекомендацій щодо реалізації цієї потреби.

Багаторівнева координація управління державними інвестиціями має три основні виміри:

- інституційний вимір (повноваження і відповідальність на різних рівнях управління);
- територіальний вимір (територіальні структури);
- вимір державного управління (адміністративні та виконавчі процеси органів влади субнаціонального рівня) [3].

Коли йдеться про забезпечення ефективності багаторівневої координації управління державними інвестиціями, варто враховувати контекст децентралізації, яка є викликом для багаторівневої координації, оскільки передбачає делегування відповідальності, прийняття політичних рішень і фінансових повноважень нижчим рівням влади. Велика кількість обов'язків розподіляється між рівнями влади, і це вимагає відповідної багаторівневої координації управління. Для цього має бути дотримано низку умов, починаючи з достатніх і відповідних ресурсів для виконання нових обов'язків, а також відповідних можливостей на субнаціональному рівні, ефективних систем моніторингу та хорошого балансу децентралізації різних політичних функцій. Особливу увагу варто звернути на наявність належних механізмів координації [7].

Оскільки більшість обов'язків розподілені, надзвичайно важливо встановити механізми управління спільною відповідальністю. Формування культури співпраці та регулярного спілкування має важливе значення для ефективного багаторівневого управління.

Слід сприяти партнерству між сільськими та міськими районами як формі співпраці між різними юрисдикціями для посилення інклюзивного зростання шляхом отримання різноманітних переваг, таких як розширення переваг економіки агломерації, для подолання збоїв у координації та зміцнення потенціалу.

Децентралізація впливає як на субнаціональні органи влади, так і на національні уряди. Вона передбачає оновлену роль центральних органів влади, більш стратегічну, але також більше зосереджену на створенні умов для належної координації та узгодження цілей, моніторингу ефективності регіонів і міст і забезпечення збалансованого розвитку території. Позаяк більшість обов'язків розподілені, децентралізація передбачає управління взаємною залежністю для досягнення спільних цілей.

Можливо, найважливішою прямою вигодою від децентралізації є ефективність розподілу, яка є результатом надання місцевих державних послуг. Субнаціональні органи влади часто володіють цінною інформацією про місцеві вимоги та умови, що дає їм змогу пристосовувати надання державних послуг до потреб мешканців. Отже, децентралізований вибір надає можливість підвищити економічний добробут шляхом адаптації надання державних послуг до різноманітних уподобань менших груп населення. Для центрального уряду було б дорого організувати отримання такої інформації, тому центральний рівень, імовірно, забезпечить єдиний рівень публічної інформації в усіх юрисдикціях [8].

Виділяють два основні типи координації: вертикальна (передбачає координацію інвестиційних рішень між національною та субнаціональною владою, а також приватним сектором) і горизонтальна (передбачає координацію між органами влади в межах рівня управління (національного чи субнаціонального)).

Вертикальна координація (між національними та субнаціональними урядами) необхідна для узгодження цілей між центральним і нижчими рівнями управління та є важливою для підвищення ефективності та результативності державних інвестицій. Таке узгодження допомагає подолати низку прогалин в інформації, фінансуванні та можливостях, які перешкоджають ефективному використанню інвестиційних ресурсів. Коли рішення приймаються відокремлено, а не узгоджено, то зростає імовірність того, що інвестиції здійснюватимуться в проєкти, які можуть мати протилежні цілі, або ресурси вкладатимуться в проєкти, які не відповідають місцевим потребам. Саме завдяки узгодженості рішень та дій можна здійснювати інвестиції у відповідному масштабі, урахувавши позитивні чи негативні аспекти та впроваджуючи додаткові заходи, необхідні для отримання максимальної віддачі від цих інвестицій.

Варто зауважити, що вертикальну координацію загалом важко реалізувати на практиці через трансакційні витрати, конкурентний тиск, обмеження ресурсів, різні пріоритети та побоювання, що розподіл витрат чи вигод від співпраці буде однобічним і всі ці чинники можуть перешкоджати зусиллям з об'єднання урядів. Дійсно, національні та субнаціональні уряди часто визнають, що координація є серйозною проблемою для них. Як свідчать результати проведеного ОЕСР та Комітетом регіонів (CoR) у 255 регіонах і містах ЄС у 2015 р. опитування, відсутність політичної волі для роботи на різних рівнях влади була однією із семи основних проблем, визначених країнами-членами ОЕСР. Проблемою є позиція більшості субнаціональних органів влади (84%) стосовно того, що місцеві /

регіональні потреби відрізняються від пріоритетних на центральному рівні – цей факт сприймають як виклик. Субнаціональні уряди також бачать політичні бар'єри для такої координації: 77% субнаціональних урядів повідомляють про відсутність політичної волі чи адміністративної культури для роботи на різних рівнях влади.

Проте ефективна вертикальна координація управління державними інвестиціями важлива для подолання багатовимірних викликів зміни клімату, соціальної згуртованості, інклюзивного зростання та інших, водночас вимагаючи конкретних дій для узгодження цілей політики на всіх рівнях управління. Потрібне також узгодження між різними секторами (транспорт, житлове будівництво, водопостачання та енергетика), а також між різними сферами політики (землекористування, інновації, ринок праці та кваліфікація, підприємництво, соціальна інтеграція). Дії, що здійснюються на місцевому та національному рівнях, мають доповнювати одна одну [1].

Для полегшення вертикальної координації у практиці країн-членів ОЕСР використовуються такі інструменти:

- партнерські угоди;
- офіційні контракти;
- національні та регіональні директиви;
- моніторинг за допомогою індикаторів результатів надання послуг;
- прогностичний і фактичний аналіз [8].

Уряди за допомогою діалогу та обміну фактами з'ясовують, які дії є найкращими, де їх застосовувати та за яких умов.

Угоди про співфінансування та платформи для регулярного міжурядового діалогу є двома найпопулярнішими інструментами управління, які використовуються для вертикальної координації інтересів [1]. Проте ці платформи створюються переважно для консультацій, а їхні повноваження щодо прийняття рішень залишаються обмеженими. Якщо діалог проводиться регулярно, координація між рівнями влади може бути більш успішною. Платформа для діалогу або консультаційний форум, який активізує цей діалог, має давати результати, достатньо зрозумілі для всіх залучених учасників, щоб їх можна було без труднощів реалізувати. Такі платформи надають учасникам можливість обмінюватися поглядами та досвідом, розуміти потреби та проблеми різних рівнів влади, вносити пропозиції та зауваження, домовлятися один з одним, а також отримати допомогу в розробленні, реалізації та моніторингу політики чи реформ [4]. Коли платформа має повноваження приймати рішення, координація між рівнями уряду може бути забезпечена додатково.

Дещо менш популярним інструментом забезпечення координації між рівнями управління є агенції регіонального розвитку, які розробляють і впроваджують програми відповідно до національних напрямів. Наприклад, так відбувалося в Канаді, де федеральний уряд був представлений у провінціях через такі структури, як регіональні федеральні ради та агентства регіонального розвитку, чий інтереси полягали не лише в представленні пріоритетів федерального уряду в провінціях, а й у донесенні провінційних преференцій до федеральної влади. Результатом були тристоронні угоди (тобто офіційні

договірні домовленості між федеральними, провінційними та місцевими органами влади), які підтримували впровадження інфраструктурної політики.

Ще одним варіантом є сприяння вертикальній координації для конкретного сектору чи інвестиційної програми. Зокрема, так відбувалося в Греції, де було створено робочу групу, до якої увійшли представники Міністерства навколишнього середовища та енергетики, муніципалітети та муніципальні водогосподарські компанії для сприяння співпраці щодо проєктів з очищення стічних вод, які співфінансувалися коштом ЄС.

В Австрії Федеральне міністерство науки, досліджень та економіки створило політичну платформу Bundesländerdialog для національних і регіональних урядів і агенцій у цій сфері для обміну інформацією, яка створювала основу для більш тісної координації політики між міністерствами та землями.

В Австралії незалежний статутний орган Infrastructure Australia співпрацював зі штатами, територіями, органами місцевого самоврядування та приватним сектором на основі ретельного аналізу витрат і вигод для визначення інвестиційних пріоритетів, політичних і регуляторних реформ, що були необхідні для забезпечення своєчасної та скоординованої реалізації інвестицій у національну інфраструктуру. Він також консультував субнаціональні уряди Австралії щодо того, як впоратися із прогалинами в інфраструктурі та вузькими місцями, які перешкоджали економічному зростанню [1].

Італія для внутрішніх територій мала інтегровану стратегію, адаптовану до різних регіонів задля зменшення демографічного спаду та занедбаності земель у багатьох сільських районах шляхом покращення якості основних послуг (освіти, охорони здоров'я та мобільності) та сприяння можливостям економічної діяльності та робочих місць. Стратегія реалізувалася через, по-перше, визначення в кожній проєктній зоні альянсу муніципалітетів, які бажають і здатні працювати разом; по-друге, сприяння стратегії, орієнтованій на результат, шляхом підходу участі; по-третє, визначення набору інтегрованих проєктів та очікуваних результатів їх шляхом посилення координації між галузевими адміністраціями та субнаціональними урядами.

Нідерланди впровадили Нідерландську багаточіну програму з інфраструктури, просторового планування та транспорту (MIRT), яка є консультаційним комітетом, що обговорює проєкти та програми, які стосуються фізичної сфери. Різні міністерства та регіональні партнери можуть брати участь або запускати програми MIRT. У межах програми MIRT усі сторони співпрацювали над проєктами, що стосуються інфраструктури та води, у сферах якості життя, доступності та мобільності в чистому, безпечному та стійкому середовищі. Консультаційний комітет MIRT, маючи регіональні програми як стратегічний компас, укладав угоди щодо напрямів роботи MIRT.

Горизонтальна координація передбачає співпрацю між юрисдикціями на одному урядовому рівні та є важливою для вирішення регіональних дисбалансів. Вона необхідна для задоволення інвестиційних потреб у відповідному масштабі та уникнення

фрагментації, оскільки інфраструктурні потреби та проекти, наприклад, часто охоплюють юрисдикційні кордони. Фрагментація може виникнути, якщо подібні інвестиції здійснюються сусідніми юрисдикціями, призводячи до непотрібного дублювання інвестицій.

Горизонтальна координація управління державними інвестиціями має важливе значення для підвищення їхньої ефективності завдяки економії масштабу та посилення синергії сусідніх (або інакше пов'язаних) урядів субнаціонального рівня. Зазвичай це стосується інвестицій у фізичну інфраструктуру, де найбільш ефективний масштаб часто перевищує адміністративні межі окремих регіонів чи місцевостей. Подолання юрисдикційних бар'єрів вимагає здатності бачити й використовувати можливості, заручившись водночас необхідною політичною підтримкою.

Оскільки залучення приватного фінансування для інвестицій має вирішальне значення, забезпечення ефективності горизонтальної координації для досягнення ефективного масштабу та життєздатності інвестицій є першочерговим. Саме завдяки цьому проекти, зокрема інфраструктурні, можуть стати більш привабливими для залучення приватного фінансування, наприклад у формі державно-приватного партнерства (ДПП).

Перешкодою для забезпечення ефективної горизонтальної координації управління державними інвестиціями на місцевому рівні є значні адміністративні, фінансові та політичні витрати. Серйозною проблемою є відсутність стимулів для співпраці між різними юрисдикціями, а також відсутність спільної інвестиційної стратегії із сусідніми містами / регіонами [1].

Способи координації охоплюють контракти, платформи для діалогу та співпраці, конкретні державні інвестиційні партнерства, спільні повноваження або регіональні чи муніципальні злиття. У більшості випадків інструменти стимулювання горизонтальної координації розробляються окремо та здебільшого на добровільній основі, тож переважно це стимули, як фінансові, так і нефінансові, для посилення міжмуніципального співробітництва та мереж, обміну інформацією, а іноді й для допомоги у створенні органів спільної влади. Часто ці стимули є фінансовими: спеціальні гранти для міжмуніципального співробітництва, спеціальні податкові режими, додаткові кошти для пропозицій спільного державного інвестування (Естонія, Норвегія), бонусні гранти для муніципалітетів, які генерують заощадження завдяки співпраці (Іспанія). В інших випадках може надаватися консультативна та технічна допомога, забезпечуватиметься сприяння обміну інформацією або надання конкретних вказівок щодо управління співпрацею (зокрема в Канаді, Норвегії та Сполучених Штатах).

Наприклад, регіон Галісія в Іспанії має багато невеликих муніципалітетів з обмеженою інституційною спроможністю та розкиданих географічно, що збільшує вартість надання державних послуг. Регіональна влада вжила заходів для заохочення ефекту масштабу. По-перше, це підвищило гнучкість і забезпечило фінансові стимули для добровільних («м'яких») міжмуніципальних

координаційних домовленостей. Пріоритетом для регіональних фондів стали інвестиційні проекти, в яких брали участь кілька муніципалітетів. «М'які» міжмуніципальні угоди, як правило, були популярні у водному секторі. Місцеве співробітництво, що охоплювало сім найбільших міст регіону, також заохочувалося в аспекті міської мобільності для громадського транспорту. Регіональний уряд також запровадив «жорстку» координацію. Зокрема, було створено столичний район Віго, об'єднання 14 муніципалітетів. Хоча столична територія була визначена регіональним урядом, вона ґрунтувалася на історії «легкого співробітництва» між 12 муніципалітетами (з 14) [1].

Деякі країни-члени ОЕСР запровадили міжрегіональну координацію. Наприклад, Сполучене Королівство в межах промислової стратегії уряду запровадило загальнорегіональні ініціативи для підтримки зростання, відновлення і забезпечення отримання вигоди від сталого економічного зростання усіма частинами країни. Ці ініціативи спрямовувалися на використання сильних сторін і можливостей пов'язаних між собою міських регіонів і сільської місцевості.

Міжміністерські комітети та комісії є однією з найпростіших систем горизонтального управління, оскільки вони базуються на вже створених урядових структурах. Однак їхня ефективність неоднозначна [5]. Досвід країн-членів ОЕСР показує, що горизонтальна комісія під головуванням одного галузевого міністерства може бути обмежена в досягненні багатосекторальних цілей і перешкоджати повному залученню інших міністерств, роблячи механізм потенційно менш придатним для координації міжгалузевої політики, наприклад регіонального розвитку. Один із способів вирішити цю проблему – чергувати головування між учасниками. Що вищим є керівництво в цих типах комісій, то сильнішим є стимул брати участь і більшим рівень залучення різних учасників. Комітети, які збираються нерегулярно або не мають постійної структури, зазвичай справляють значно менший вплив на визначення відповідної політики. Ісландія та Польща мають ефективні міжміністерські органи координації регіонального розвитку. У Польщі створено Координаційний комітет з політики розвитку (CCDP) як постійний міжміністерський комітет, пов'язаний з питаннями регіонального розвитку через підкомітети (наприклад підкомітет з розвитку сільських територій, підкомітет з територіального виміру). CCDP проводить аналіз і розробляє документи для сприяння реалізації Стратегії відповідального розвитку країни, яка має сильний територіальний вимір.

У цьому разі орган високого рівня підтримується підкомітетами, які розглядають більше технічних питань. Такі технічні органи – підкомітети, робочі групи або, можливо, консультативні органи – можуть мати хороші можливості для перегляду політики на ранній стадії, щоб переконатися, що вплив на різні типи регіонів і місцевостей враховується належно.

В Ісландії урядовий керівний комітет регіонального розвитку є урядовим підрозділом довгострокового планування та стратегічного прогнозування. Роль комітету полягає в забезпеченні узгодженості між міністерствами щодо реалізації

регіональної політики та забезпеченні активних консультацій з органами місцевого самоврядування. Очолований Міністерством регіонального розвитку комітет об'єднував представників усіх міністерств, а також одного представника Ісландської асоціації місцевих органів влади. Ісландський інститут розвитку та Регіональна асоціація муніципалітетів є спостерігачами в комітеті. Комітет також проводить щорічні зустрічі з місцевими органами влади для розроблення та контролю за досягненням цілей регіональних планів дій [4].

Упроваджуючи конкретні кроки для покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями, варто враховувати також і те, що цей процес часто зупиняється, зазнає невдачі чи відкладається, а часом і скасовується. Також щось може йти не за планом і деякі кроки можуть бути реалізовані лише частково, скореговані або навіть пропущені. Тому покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями може займати тривалий час. Проте варто завжди пам'ятати, що однією із цілей багаторівневої координації управління державними інвестиціями є забезпечення можливості для державного управління на всіх рівнях управління постійно адаптуватися до середовища, що регулярно змінюється [3].

Проблемними аспектами багаторівневої координації управління державними інвестиціями є такі:

- недооцінка проблем координації, які виникають на всіх етапах інвестиційного циклу;
- надто пізнє налагодження координації з іншими рівнями влади для прийняття інвестиційних рішень;
- залучення до процесу прийняття рішень координаційних органів без чіткої доданої вартості;
- створення великої кількості міждержавних контрактів, якими складно керувати;
- зосередженість на офіційних домовленостях, коли не враховується їхня реальна ефективність і мотивація залучених учасників;
- недооцінка ролі неформальних діалогів і соціальних мереж, які сприяють співпраці.

Спираючись на досвід країн-членів ОЕСР, можна вказати на такі ризики для ефективності багаторівневої координації управління державними інвестиціями в Україні:

- копіювання інвестиційної стратегії іншого регіону без адаптації до потреб регіонального, соціального та економічного розвитку;
- розроблення нечіткої інвестиційної стратегії, яка не визначає пріоритети;
- нехтування процесами бюджетування та стратегічного планування;
- ігнорування позитивного чи негативного впливу державних інвестицій з однієї сфери політики на іншу;
- планування інвестицій ad hoc («для конкретної ситуації») і поза конкретною стратегією;
- інвестування, яке не враховує інвестиції в сусідні території чи вплив на них;
- створення механізму горизонтальної співпраці, за якого відбувається дублювання функцій для наявних субнаціональних органів влади;

- примушування до співпраці без узгоджених фінансальних стимулів;
- створення множинних механізмів координації без чіткої ролі в процесі прийняття рішень і зі значними трансакційними / альтернативними витратами;
- відкрита та прозора система міждержавної координації із широкою участю законодавчої влади та громадянського суспільства може мати високу вартість, забирати багато часу та завести в глухий кут та / або призвести до «пастки спільного прийняття рішень», водночас збільшуючи трансакційні витрати для принципалів (громадян).

Ураховуючи досвід країн-членів ОЕСР щодо покращення багаторівневої координації управління державними інвестиціями, можна рекомендувати запозичити такі заходи для її покращення в Україні:

- сприяти мобілізації місцевих і регіональних знань (діалогів, партнерств) для розроблення стратегій державного інвестування;
- переглядати політику на ранній стадії, щоб переконатися, що вплив на різні типи регіонів і місцевостей враховано належно;
- створювати та використовувати просторово релевантні дані для інвестиційного планування (враховуючи, що потрібно також усунути труднощі з доступом до необхідної інформації, значною мірою пов'язані з низьким рівнем цифровізації окремих даних і військовими діями);
- установити чіткий і прозорий процес визначення пріоритетів, який враховує територіальний вплив інвестиційних проєктів;
- сприяти багаторічному бюджетуванню, пов'язаному зі стратегічним плануванням інвестицій;
- сприяти встановленню механізму управління спільною відповідальністю. Створення культури співпраці та регулярного спілкування має вирішальне значення для ефективного багаторівневого управління;
- уникати односторонніх рішень без проведення консультацій, оскільки це підриває довіру між учасниками;
- докласти зусиль для пошуку правильного балансу між підходами «зверху вниз» і «знизу вгору»;
- створити та використовувати платформи для регулярного міждержавного діалогу протягом усього інвестиційного циклу (від проєктування до оцінювання) та із залученням різних зацікавлених сторін;
- упевнитися, що залучені до процесу прийняття рішень координаційні органи мають власну чітку та чітко зрозумілу додану вартість;
- забезпечити врахування пріоритетів субнаціонального рівня в остаточних національних інвестиційних планах / стратегіях;
- використовувати формальні інструменти (наприклад контракти), які допомагають зміцнити довіру між сторонами та забезпечують довгострокову перспективу;
- використовувати потенціал міждержавних форумів для допомоги, уточнення, координації тощо [1].

Висновки. Позаяк багаторівнева координація управління державними інвестиціями є складним процесом, що потребує значних зусиль для налагодження та підтримки, доцільним вважаємо вивчення кращих практик країн-членів ОЕСР та адаптацію їх до українських реалій. Оскільки для відбудови України потрібно буде здійснювати державні інвестиції в значних обсягах, налагодження багаторівневої координації є дуже важливим для забезпечення їхньої ефективності через сприяння в узгодженні цілей і уникненні суперечностей ще на початковому етапі, що суттєво полегшить процес реалізації державних інвестицій.

Список використаних джерел

1. *Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles in Action*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2019. 89 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/c3bc625b-en>
2. *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. OECD/LEGAL/0402. Paris: OECD Publishing, 2025. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/302/302.en.pdf>
3. *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2017. 176 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>
4. *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing, 2020. 264 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>
5. Нестор О. Ю. Україна в контексті імплементації рекомендації ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*: зб. наук. пр. 2023. Вип. 2(160). С. 14-21. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2023-2-2>
6. Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями. *Міністерство фінансів України*: сайт. 2024. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/Дорожня_карта_У_ПІІ.pdf
7. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. *IMF Working Paper*. 2011. Vol. 37. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781455217892.001>
8. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing, 2019. 206 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

References

1. OECD (2019). *Effective Multi-level Public Investment: OECD Principles in Action*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/c3bc625b-en>
2. OECD (2025). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. OECD/LEGAL/0402. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/302/302.en.pdf>
3. OECD (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>
4. OECD (2020). *The Future of Regional Development and Public Investment in Wales, United Kingdom*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/e6f5201d-en>
5. Nestor, O. Yu. (2023). *Ukrayina v konteksti implementatsiyi rekomendatsiyi OESR shchodo efektyvnoho derzhavnoho investuvannya na vsikh rivnyakh vryaduvannya* [Ukraine in the context of implementing the OECD recommendation on effective public investment across levels of government]. In *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny* [Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine]: Vol. 160(2) (pp. 14-21). DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2023-2-2> [in Ukrainian].
6. Dorozhnya karta reformuvannya systemy upravlinnya publichnymy investytsiyamy [Roadmap for reforming the public investment management system] (2024). *Ministry of Finance of Ukraine*: Website. Retrieved from https://www.mof.gov.ua/storage/files/Дорожня_карта_УПІІ.pdf [in Ukrainian].
7. Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z., & Papageorgiou, C. (2011). Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. *IMF Working Paper*. Vol. 37. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781455217892.001>
8. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers* (2019). Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>

Статтю підготовлено в межах виконання відомчої науково-дослідної теми «Фінансова політика забезпечення економічного зростання територіальних громад в умовах нестабільності» (ДР № 0122U200317).

Надійшло 10.02.2025 р.