

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2025-2-4>

УДК 35.072.8:330.322(477)

JEL H54, O17, H11, R53, H83

О. А. Івашко

кандидат економічних наук, доцент, доцент

кафедри фінансів Волинського національного

університету імені Лесі Українки, м. Луцьк

e-mail: ivashko.olena@vnu.edu.ua

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2950-0474>

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ІНВЕСТИВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено теоретичні та практичні аспекти інституційного забезпечення публічного інвестування в Україні. Проаналізовано нормативно-правову базу, організаційні механізми та інституційні структури, що формують середовище реалізації державних інвестиційних програм. Визначено ключові проблеми, пов'язані з ефективністю функціонування інституцій, зокрема фрагментарність законодавства, недостатня координація між центральними та місцевими органами влади, а також обмеженість інструментів моніторингу та оцінювання результатів. Визначено як провідні детермінантні елементи інституційно-правового забезпечення публічного інвестування. Особливу увагу приділено європейським практикам управління публічними інвестиціями та можливостям адаптації їх в українських умовах. Запропоновано напрями вдосконалення інституційного середовища, що передбачають гармонізацію законодавства з нормами ЄС, підвищення прозорості процедур і посилення ролі стратегічного планування. Сформовано концепційну структуру системи інституційно-правового забезпечення публічного інвестування в проєкції регіонального розвитку. Результати дослідження можуть бути використані для підвищення ефективності управління публічними інвестиціями та забезпечення більшої відповідності їх пріоритетам сталого розвитку.

Ключові слова: публічне інвестування, інституційне забезпечення, державні інвестиції, інституції, інвестиційна політика, нормативно-правове регулювання, управління інвестиціями.

Ivashko O. A. INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PUBLIC INVESTMENT IN UKRAINE

The article examines the theoretical and practical aspects of the institutional framework for public investment in Ukraine as a key instrument of state economic policy aimed at stimulating economic growth, modernizing infrastructure, and improving the quality of life of the population. It analyzes the current regulatory framework, organizational mechanisms, and institutional structures that shape the environment for the implementation of state investment programs at the central and regional levels. The research considers the main functions of public investment management, in particular: planning (defining strategic goals, forming investment priorities, developing state and regional development programs), organization (creating and coordinating the work of institutions responsible for project implementation), motivation (providing incentives for the effective participation of all stakeholders, including private partners), control (systematic monitoring and evaluation of the effectiveness of investment resources, auditing), and regulation (adjusting policies and projects to reflect changes in the external and internal environment). Key problems affecting the effectiveness of the institutional mechanism are identified, in particular the fragmentation and instability of the legislative framework, the lack of a unified strategic approach, insufficient coordination between central and local authorities, the low level of integration of management decisions, and the limited nature of modern tools for monitoring and evaluating the results of investment activities. Particular attention is paid to the study and generalization of European practices of public investment management. The possibilities of adapting these practices to Ukrainian conditions, taking into account the specifics of the economic and legal environment, are analyzed. The article suggests directions for improving the institutional framework for public investment in Ukraine, which provide for the harmonization of national legislation with EU standards, strengthening the institutional capacity of authorities, introducing uniform standards for investment project management, expanding the use of public-private partnerships, increasing the transparency of procedures, and strengthening the role of strategic planning at all levels of management. The results of the research can be used in the process of forming and implementing public investment policy, developing socio-economic development programs, improving mechanisms for monitoring the effectiveness of public investments, as well as in scientific and analytical activities to develop recommendations for achieving sustainable development goals in Ukraine.

Keywords: public investment, institutional framework, public investment, institutions, investment policy, regulatory framework, investment management.

Формулювання проблеми. Активна інвестиційна діяльність закономірно вважається одним із провідних критеріїв, передумов якості функціонування та тенденцій до подальшого розвитку національної /

регіональної соціально-економічної системи. Обсяги інвестицій, наприклад у розрахунку на одиницю населення, активів, обсягів господарювання і використовуваної виробничої бази, зокрема за умови

структурно збалансованого залучення коштів, інших ресурсів та активів з різних джерел, характеризують, з одного боку, високу інвестиційну привабливість для заохочення зовнішніх інвесторів, з другого, – гарний стан розвитку бізнесу, інвестиційної інфраструктури, спроможність публічного управління залучати публічний ресурс на інвестиційні потреби, головно суспільно значущі інфраструктурні проекти тощо.

Динаміка інвестицій є свідченням економічного зростання, покращення бізнес-клімату та середовища, високої якості життя, коли значна частина населення віддає перевагу інвестиціям на протидію заощадженням, здійснення активних бюджетних та інших видатків на інвестиційні заходи в соціальній та економічній сферах, з розбудови й модернізації всіх складових загальної інфраструктури населених пунктів і територій.

Зауважимо, якщо практична сторона інвестиційного процесу та його менеджменту визначається на рівні суб'єктів господарювання, то органам публічної влади делегується роль регулювання інвестиційної діяльності, що в ширшому сенсі означає планування і реалізацію якісної та ефективної державної інвестиційної політики, включно з її конкретизацією на регіональному й місцевому рівні, у секторах і галузях національної економіки, у стратегічних видах господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень. Сутність та інструментарій політики держави в інвестиційній сфері на сьогодні вважаються достатньо усталеними, але потребують подальшого уточнення і розвитку за результатами дослідження її специфічних форм, інституційного регулювання їх, різноманітних змішаних практик.

Метою статті є дослідження теоретичних аспектів інституту публічного інвестування та системи управління ним.

Основні результати дослідження. На засадах розуміння всього спектра методів, важелів, механізмів, інструментів і засобів державної інвестиційної політики доцільно вести мову про кілька кардинальних (у сенсі прямого впливу на інвестиційну привабливість економіки) її компонент.

По-перше, це безпекова (спроможність владних структур гарантувати економічну безпеку інвестиційної діяльності та інвестиційних процесів, захищеність права власності й капіталу, не допускати неправомірного тиску на бізнес, проявів рейдерства тощо).

По-друге, це інституційно-правова (наявність у країні повноцінного та якісного, такого, що відповідає кращим світовим практикам і взірцям, законодавства у сфері господарської діяльності, зокрема й інвестиційної діяльності).

По-третє, це макроекономічна (результати державної політики щодо формування якісного бізнес-середовища, конкуренції, розвитку малого й середнього підприємництва, стимулювання ділової активності в економіці тощо).

По-четверте, це інфраструктурна (успіхи публічної влади в частині вибудовування дієздатної фінансової та інвестиційної інфраструктури).

На такій основі та враховуючи, що більшість із цих аспектів тісно пов'язані з інвестиційним аспектом, а отже, з інституційним середовищем,

закономірним є висновок про високий рівень актуальності узагальнення і подальшого розвитку теоретико-методичних засад інституційного забезпечення інвестиційної діяльності, зокрема й публічного інвестування. У розвиток зазначеного доцільно зауважити, що стосовно безпосередньо публічного інвестування питання його інституційного забезпечення має як властиву чітку специфіку, так і в низці аспектів виходить за межі традиційного інституційного поля регулювання інших видів інвестиційної діяльності.

Інституційне забезпечення слугує достатньо поширеним і популярним, з огляду на чисельні підходи до аналізування в цій сфері, предметом наукових досліджень та дискурсів і в більшості випадків декомпонується на його інституційно-правову (нормативно-правові та підзаконні акти, рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, а також будь-які інші норми, обов'язкові (або ж прирівняні до таких) для виконання), інституційно-організаційну (організаційно-управлінська структура, а також система організацій, як державних, так і неурядових, спеціалізованих і допоміжних, елементи м'якої і твердої інфраструктури), неформальну (як правило, інститути, що виражаються в чітких установлених нормах, звичаях поведінки в економіці, суспільстві тощо) складові.

Стосовно інституційно-правової компоненти інституційного забезпечення публічного інвестування, то, як було констатовано вище, в Україні, на відміну від країн-членів ЄС, вона залишається практично не сформованою. Утім, такий висновок теж можна піддавати критиці, адже, скажімо, яка з операцій, що реалізується в країнах з високим рівнем розвитку та стосується публічного інвестування, суперечить нормам вітчизняного законодавства? Якщо такі і є, то це тонкощі фінансового або бюджетного права. Отже, доречніше говорити про несистематизованість вітчизняного інституційно-правового забезпечення публічного інвестування.

Зроблений висновок наштовхує на ідею дослідження інституційно-правового забезпечення в аналізованому полі на засадах його декомпозиції-класифікації на окремі сфери. Такий метод, окрім реалізації його прямого завдання – формування повноцінної картини інституційно-правових засад у досліджуваній сфері, дає змогу ідентифікувати прогалини в цій системі, зокрема в Україні. За результатами аналізування наукових досліджень у цій царині [1-3] передусім робимо висновок про те, що публічне інвестування – це одночасно про залучення коштів (інвестиційну політику) і про регіональний та місцевий розвиток (регіональну політику держави), коли публічне інвестування розглядається як один з дієвих інструментів управління розвитком територій і громад [4]. Отже, під час формування та / чи перевірки інституційно-правового блоку державної політики розвитку середовища публічного інвестування передусім слід розуміти, що це не тільки законодавчі та підзаконні акти, які регулюють питання інвестиційної діяльності, інвестиційного процесу, але й регіонального та місцевого розвитку та, що ще важливіше, узгодження цих двох напрямів державного регулювання.

Наступним аспектом, який потребує врахування, є усвідомлення того, що особливістю інвестиційної діяльності є її довгостроковість. Інвестиційна діяльність починається раніше, ніж ухвалення рішення про вкладення матеріальних чи нематеріальних цінностей, та завершується після втілення в життя інвестиційного проекту, відшкодування витрат / формування приватного та / чи публічного ефекту (результату). Саме тому є резон, щоб у країні були інституційно врегульованими всі етапи інвестиційного процесу (циклу).

Аналізуючи публікації, в яких розкриваються складові та стадії публічного інвестування [5-7], варто визначити стосовно нього такі етапи, як планування та відбір проектів, залучення фінансування і розподіл коштів, реалізація проекту, моніторинг його реалізації та контроль. Власне, високий рівень залежності публічного інвестування від місцевого розвитку дедалі більше зміщує інвестиційний менеджмент у цій сфері на нижчі рівні публічного управління, зокрема регіональний, а надалі й місцевого самоврядування. Інакше кажучи, зі стратегічного на операційний щабель. Відповідно, це зміщує акценти і в інституційно-правовому інструментарії: тут уже не стільки про закони та підзаконні акти, як про систему нормативно-методичного забезпечення (зокрема в частині оцінювання якості та критеріїв надання переваг та обрання кращих і більш перспективних проектів, аналізування сталості й ефективності їхнього перебігу, інституалізацію рішень у частині співвідношення витрат на тверду та м'яку інфраструктуру тощо), планувальних документів, регламентів обласних рад і виконавчих комітетів громад, закріплення інституційно-функціональної спроможності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Своя проблематика, а точніше, інституційно-правова система врегулювання характерна під час проходження такого етапу інвестиційного циклу публічного інвестування, як фінансування проектів [8, с. 580-597]. Тут безпосередніми предметами уваги стають питання регіонального та місцевого бюджетування, розроблення та реалізації інвестиційних програм (у межах системи планування соціально-економічного розвитку регіонів і територій), зокрема у сфері публічних інвестицій, бюджетних регламентів територіальних громад, громадської участі в стратегічному плануванні і бюджетуванні, створення та регламентування діяльності міжвідомчих комісій з регіонального розвитку.

У разі залучення коштів не з бюджетних джерел палітра компонентів інституційно-правового забезпечення публічного інвестування доповнюється такими елементами, як законодавство щодо державно-приватного партнерства (особливо в частині малих проектів на місцевому рівні) [9], функціонування інститутів спільного інвестування, фінансового лізингу, а також інституційно-правових засад у частині залучення коштів із застосуванням таких інструментів, як, наприклад, револьверні фонди, краудфандинг [10, с. 22-36], та й проблематикою правового врегулювання завдань інституційної спроможності та компетенцій представників влади й

органів місцевого самоврядування щодо використання інших джерел зовнішнього фінансування публічних інвестицій.

Важливо додати, що окремий цілісний блок інституційних питань у межах етапу фінансування проектів публічного інвестування постає за переходу на довгострокове бюджетне фінансування [11, с. 1272-1290], яке застосовується в країнах з високим рівнем розвитку економіки, розвиненими системами публічного управління, але поки лише залишається стратегічним орієнтиром реформування вітчизняної державної регіональної політики. Адже в такому разі зростає перелік завдань до виконання суб'єктів і відповідальних, дотичних до політики публічного інвестування. Виникає потреба в якісному спершу прогнозуванні, а надалі – стратегічному плануванні процесів зміни демографічної ситуації, у виробничо-ресурсній базі, розвитку економіки, соціальної сфери, інфраструктурних потреб, а отже, джерел спрямування та обсягів публічних інвестицій, включно з узгодженням усіх цих процесів з довгостроковим бюджетним плануванням.

Слід зазначити, що етап реалізації проектів публічного інвестування тісно дотичний до якості та сформованості нормативно-правового базису регулювання таких аспектів, як публічні закупівлі та відповідні адміністративні процедури, електронне врядування та питання контролю, дотримання прав та інтересів суб'єктів-учасників інвестиційного процесу [12, с. 1179-1194], а також процедур, які регламентують усі господарські та економіко-технічні аспекти реалізації інвестиційного проекту, надання / отримання дозвільних і погоджувальних адміністративних процедур, відповідальності посадових осіб і виконавців проектів публічного інвестування.

Підкреслимо те, що належно (аби система публічного інвестування функціонувала якісно й ефективно, а ці критерії зберігалися на постійній основі впродовж тривалого проміжку часу) має бути інституційно закріпленим такий етап інвестиційного циклу, як моніторинг і контроль публічного інвестування. А це питання інституційно-організаційних і нормативно-методичних засад регіональної та місцевої статистики (що актуально для України, коли дані обласних статистичних спостережень критично недосконалі та неповні, щоб забезпечити повноцінний моніторинг регіонального інвестиційного середовища та перебігу процесів публічного інвестування, а система статистики на місцевому рівні (територіальні громади) взагалі не інституціалізована), моніторингу розвитку соціально-економічної сфери, застосування RBM-методології (управління, орієнтованого на результат) під час стратегічного планування місцевого соціального й економічного розвитку, правової регламентації аспектів моніторингу та оцінювання стратегій / програм / проектів публічної політики зростання [3, с. 235-266].

Наступна класифікаційна ознака, що визначає специфіку інституційно-правового забезпечення публічного інвестування, стосується багатовекторної співпраці та координації. По-перше, це обумовлено багаторівневими міжбюджетними відносинами, які походять від свого базису – державного інвестування,

коли держава відповідальна за реалізацію суспільно значущих проєктів, які мають різний рівень вагомості – від національного до регіонального, стратегічно-галузевого чи суто локального. Відповідно, реалізація того чи іншого проєкту передбачає формування достатнього ресурсного забезпечення, що інколи потребує залучення ресурсів з усіх рівнів – центрального (коли регіональні чи місцеві органи влади самотужки не спроможні організувати фінансування в значних розмірах), регіонального (для співфінансування чи іншої участі регіональних органів влади, особливо в частині стратегічного планування раціонального просторового розвитку) та місцевого (аби максимально посилити інтерес і участь громади в результативності реалізації проєкту). Залучення фінансових ресурсів з бюджетів різних рівнів закономірно обумовлює цілий спектр нових специфічних умов і взаємовідносин, які мають бути інституціалізованими.

По-друге, це спричинено мультифункціональними завданнями, які постають під час реалізації програм і проєктів публічного інвестування. Це також у природі цього інструменту державної політики соціально-економічного розвитку та виду інвестування, адже, на відміну від комерційних інвестиційних проєктів, тут узгодженість із плануванням функціонування та розвитку територій, організацією роботи широкого спектра суб'єктів (представників органів державної влади, місцевого самоврядування, громадськості, бізнесу та інших суб'єктів), мотивацією (часто непрямого характеру) безпосередніх і опосередкованих учасників, контролем широкої гами чинників, умов, а також викликів і загроз для успішної реалізації проєкту. З другого боку, це ще й питання не тільки інвестицій і фінансів, але й соціально-демографічної сфери, узгодженості з виробничою інфраструктурою, інноваційним розвитком, екологічними нормами тощо. Усе це актуалізує питання інституційно-правового унормування міжфункціональної координації.

По-третє, це ще й завдання міжсекторної та інклюзивної координації, тобто взаємодії органів центральної державної влади та місцевого самоврядування (вертикальна координація), а також міжмуніципального співробітництва. На практиці публічне інвестування в розвиток твердої чи навіть м'якої інфраструктури не обмежується певними адміністративними одиницями, а має продовження на сусідніх територіях, у межах єдиної цілісної просторово-галузевої системи регіону.

Як показують результати досліджень [13], на рівні міжсекторної координації виникають питання єдиної системи планувальних документів, інституційних норм і методичних рекомендацій з формування, використання і розподілу коштів секторальних міністерств, досягнення належного рівня інституційної спроможності як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, нормативних рекомендацій з аналізування та оцінювання впливу публічних інвестицій у різних сферах і на різних територіях на цілісний регіональний розвиток і загальний поступ країни, включно з урахуванням ролей і внеску інвестицій у тверду та м'яку інфраструктуру.

Отже, вищезазначене суттєво збільшує актуальність проблематики нормативно-правової інституціалізації договірних засад і відносин у межах реалізації спільних проєктів (зокрема із застосуванням інструментарію публічного інвестування), аспектів, пов'язаних зі сферами та умовами, за яких міжмуніципальна співпраця стає обов'язковою, покращенням інституційної спроможності та готовності громад до співпраці. Ідеться про те, що значна варіативність проблематики міжмуніципальної співпраці обумовила ухвалення в низці країн спеціального закону про співробітництво територіальних громад. Власне кажучи, це послугувало інституційною умовою налагодження співпраці в царинах так званого перехрещення спільних інтересів (громадський транспорт, житлово-комунальне господарство, соціальна інфраструктура, утилізація та переробка відходів, енерго- та ресурсозабезпечення). Інший дискурс – це про нормативно-методичний базис укладання договорів про підготовку та реалізацію інтегрованих проєктів публічного інвестування.

Водночас інституціалізації потребують і питання взаємодії та координації діяльності в межах інклюзії так званих приватних суб'єктів, коли йдеться про взаємодію між представниками органів державної влади й місцевого самоврядування та громадськістю, бізнесом, місцевим населенням, іншими зацікавленими в реалізації тих чи інших проєктів публічного інвестування суб'єктами [14, с. 12-16]. Покращення такої співпраці часто пов'язане з удосконаленням комунікації між стейкхолдерами, що також потребує залучення зацікавлених сторін на всіх стадіях управління регіональним / місцевим розвитком, який вимагає використання публічного інвестування. Це і дослідження проблематики та напрацювання рішень з інфраструктурної модернізації територій, і планування просторового розвитку, і організація громадських слухань, фахових консультацій та обговорень, стратегічних сесій, і залучення зовнішніх суб'єктів до розроблення конкретних проєктів під час обговорення результатів моніторингу стану перебігу реалізації проєктів публічного інвестування та аналізу їхньої якості та ефективності.

Слід також розуміти високу ймовірність наявності конфлікту інтересів стейкхолдерів, що актуалізує дотримання принципу переваги інтересів вищого порядку [15]. Такий аспект цілком резонний та має бути додатково інституціалізованим, а точніше, прописаним у відповідних нормативно-методичних рекомендаціях інклюзивної координації (громадської участі) у межах формування і реалізації програм і проєктів публічного інвестування. Виходом з такої ситуації можна також уважати ухвалення положень про, наприклад, регіональну / місцеву комісію з урегулювання питань громадської участі в проєктах публічного інвестування розвитку інфраструктури територій і громад.

Інший аспект – це джерела формування фінансових ресурсів, що породжує цілий спектр питань інституційно-правового характеру стосовно як безпосереднього виділення коштів з бюджетів різних рівнів (бюджетний кодекс), так і супутніх відносин під час акумулювання необхідних для публічного

інвестування активів і засобів. Якщо йдеться про класичну форму публічного інвестування, коли головним джерелом формування інвестиційного ресурсу слугує бюджетна система країни, нормативно-правове поле відносин в аналізованій сфері визначається Бюджетним кодексом, а також нормативними актами з регулювання міжбюджетних відносин і трансфертів [16, с. 92-129]. Слід вести мову як про повноту й сучасність положень відповідних НПА, так і про врахування суто специфічних для публічного інвестування положень і вимог.

Як показує світова практика, органи місцевого самоврядування для залучення інвестиційного ресурсу активно застосовують такий інструмент, як місцеві позики та запозичення [17]. Але такі практики масштабуються та ефективно використовуються в тих регіонах, де в країні, на регіональному та на місцевому рівнях діє якісна нормативно-правова база Бюджетного кодексу щодо порядку, процедур і регламентів здійснення місцевих запозичень, надання місцевих гарантій, регулювання форм розрахунків, організації місцевих запозичень, надання місцевих гарантій, управління місцевим боргом, а також щодо фінансово-інвестиційних фондів.

Для України, яка перебуває в ситуації повномасштабної війни, а також для країн з нижчим рівнем соціально-економічного розвитку та менших ресурсних можливостей гарним «вікном можливостей» щодо поповнення джерельної бази фінансування проєктів публічного інвестування, особливо в частині забезпечення завдяки цьому подолання диспропорцій місцевого соціально-економічного розвитку, є ресурси міжнародних технічних фінансових організацій (на кшталт USAID, European Commission, British Council, United Nations, Solidarity Fund PL in Ukraine тощо). Однак для інституціалізації самих процесів і перебігу їх у країні мають бути ухвалені та застосовуватися міжнародно-правові фінансові норми, а також розпорядження, регламенти тощо, які визначають характер і особливості здійснення зовнішньої консультативно-технічної підтримки, надання державних гарантій у частині прозорості реалізації проєктів, дієві методи подолання корупції та адміністративного тиску на неурядові організації, а в разі потреби – повернення коштів.

Як уже зазначалося, однією з переваг інструментарію публічного інвестування, як і його відмінних рис від державного інвестування, є можливість (а інколи й потреба) залучення частини ресурсів з боку приватного сектору й населення. Для цього створюються спеціалізовані фонди фінансування, а ресурс, який накопичується на їхній основі, після проходження через бюджети відповідних рівнів використовується для фінансування суспільно значущих проєктів. Як показує зарубіжна практика, для уможливлення використання такого джерела формування капіталу мають бути ухвалені рішення, розпорядження, інструкції та положення, що визначають умови створення і функціонування відповідних фондів, а також регламенти державно-приватного партнерства

й угод концесії (оскільки зазвичай приватний капітал залучається через подібні інструменти).

Публічне інвестування – складна управлінська система, якість функціонування якої, попри реалізацію головних функцій, потребує виконання низки допоміжних завдань, серед яких найбільшою значущістю характеризуються такі:

- 1) управління ризиками, що логічно з огляду на високий рівень ризику інвестування, зокрема застосування такої його форми, як публічна;
- 2) регуляторна діяльність, значущість якої обумовлюється потребою в ретельній перевірці змін у нормативно-правовій базі публічного інвестування, адже дуже чутливі та здатні значною мірою впливати на мотивацію громад у сенсі здійснення інвестицій в інфраструктурний розвиток і на ефективність самого інвестування;
- 3) професійно-кадрове забезпечення. Воно є актуальним у світлі потреби в підвищенні рівня якості інвестиційного менеджменту представників органів державного управління та місцевого самоврядування.

Аналізування результатів досліджень [18] дає підстави визначити провідними детермінантами такі елементи інституційно-правового забезпечення публічного інвестування: методики ризик-менеджменту бюджетного інвестування, зокрема державно-приватного партнерства та концесії, проведення експертизи та звітування, положення, процедури й регламенти, постанови й правила з регламентування регуляторної діяльності, правові вимоги щодо постійного навчання публічних службовців, а також залучення допомоги зовнішніх експертів, зокрема представників системи консалтингу.

У підсумку формується концепційна структура системи інституційно-правового забезпечення публічного інвестування в проєкції регіонального розвитку (рис. 1).

Зазначимо, що інституційно-правове забезпечення, по суті, відповідає м'якій інфраструктурі, тоді як її тверду компоненту утворюють елементи інституційно-організаційного блоку [19]. Ідеться про суб'єктів (інституції, організації, установи тощо), які формують відповідне інституційно-правове забезпечення, реалізують його норми та положення, забезпечують контроль за перебігом процесів публічного інвестування. Інакше кажучи, вони створюють і реалізують державну політику в аналізованій сфері.

Як відомо, якість державної політики визначається її спроможністю повною мірою реалізувати основні функції менеджменту, до яких відносимо планування, організацію, мотивацію та контроль (табл. 1). Наприклад, функція планування передбачає здійснення територіального аналізу з подальшою ідентифікацією потреб інфраструктурного розвитку й попереднього планування предмета діяльності щодо залучення інструментарію публічного інвестування, стратегічне планування розвитку (зокрема інфраструктурного) регіону та громад, а також безпосередніх потенційних практик публічного інвестування.



Рис. 1. Концепційні положення системи інституційно-правового забезпечення публічного інвестування в проєкти регіонального розвитку

Джерело: розроблено авторкою.

На цьому етапі актуальним стає завдання, з одного боку, стратегування регіонального / місцевого розвитку, а з другого боку, використання для цього

можливостей і засобів публічного інвестування [20, с. 16-22].

Функція організації орієнтована на перетворення стратегічних планів на безпосередню апробацію проєктів публічного інвестування у сфері покращення, розвитку та модернізації наявної твердої і м'якої інфраструктури регіонів і громад. Для цього здійснюється попередній аналіз і відбір проєктів, створення платформ для організації їх і реалізації, усунення перешкод з реалізації, зокрема у сфері міжмуніципальної співпраці, залучення фінансування

з різних можливих, оптимальних і доступних джерел [21, с. 261-290].

Функція мотивації покликана сформувати повноцінне фінансово-ресурсне забезпечення реалізації програм і проєктів публічного інвестування, а також забезпечити надання іншої необхідної допомоги та сприяння задля організації та втілення в життя відповідних планів [22, с. 15-32].

Таблиця 1

Елементи інституційно-організаційного забезпечення публічного інвестування в проєкції регіонального розвитку

Функції управління	Інституції	Завдання в частині публічного інвестування, орієнтованого на регіональний розвиток
Планування	Уряд, Міністерство розвитку громад і територій, секторальні міністерства Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування	Здійснення територіального аналізу для попереднього планування Стратегічне планування розвитку (зокрема інфраструктурного) регіону та громад, публічного інвестування
Організація	Міжвідомчі координаційні комісії / комісії регіонального розвитку Ради регіонального розвитку Інституційні площадки координації та співпраці Комісії координації міжмуніципальної співпраці Агенції регіонального / місцевого розвитку, суб'єкти консалтингу, інші бенефіціари й стейкхолдери	Попередній аналіз якості та ефективності інвестування, відбір проєктів Обговорення питань збалансованого поступу й узгодження позицій суб'єктів регіонального розвитку Виступ платформою для організації проєктів з публічного інвестування Планування, організація, моніторинг, усунення перешкод для реалізації проєктів міжмуніципальної співпраці, зокрема з інвестування, розвитку інфраструктури Визначення перспективних напрямів розвитку та оптимальних джерел і форм фінансування їх, напрацювання рішень з місцевих позик, залучення ресурсів МФО, угод ДПП тощо
Мотивація	Обласні ради, виконавчі комітети ОМС Спеціалізовані державні й неурядові структури, організації	Ухвалення рішень щодо виділення бюджетних коштів, умов і способів залучення фінансових ресурсів з інших джерел тощо Формування ресурсного забезпечення, надання різних способів і форм підтримки, включно із грантовою
Контроль	Регіональні / місцеві комісії з попереднього (ex ante) оцінювання та аналізу результативності публічного інвестування (ex post) Органи місцевої статистики Інституції громадянського суспільства та представники експертного середовища	Аналізування потенційних, а також аналізування якості реалізації ухвалених проєктів публічного інвестування Формування інформаційно-аналітичної бази оцінювання та діагностики проєктів публічного інвестування та якості державної політики в цій сфері Здійснення зовнішньої незалежної експертизи реалізації проєктів публічного інвестування, надання послуг консалтингу, сприяння в покращенні професійно-кадрового забезпечення публічно-інвестиційного менеджменту

Джерело: розроблено авторкою.

Функція контролю стосується запровадження систематичного періодичного моніторингу, аналізування та діагностики перебігу, якості реалізації та результативності проєктів публічного інвестування, особливо в контексті забезпечення регіонального та місцевого соціально-економічного поступу. Для цього критично необхідно сформувати інформаційно-аналітичну базу аналізу й діагностики публічного інвестування та якості державної політики в цій сфері, залучати зовнішню незалежну експертизу його проєктів, послуги консалтингу, сприяти в покращенні професійно-кадрового забезпечення публічно-інвестиційного менеджменту [23, с. 22-28].

Реалізуючи визначені функції та завдання, слід вибудувати й залучити систему інституційно-організаційних елементів, більша частина яких має державну та / чи комунальну форми власності. Однак невід'ємною компонентою стає використання потенціалу й можливостей громадського та приватного секторів.

Висновки. Інституційне забезпечення, беззаперечно, відіграє вельми важливу роль як у

досягненні високого рівня якості та ефективності управління процесами публічного інвестування, так і в забезпеченні реалізації його мети, цілей та завдань. Однак перевірити це стає можливим лише за результатами застосування повноцінної методології аналізування комплексного соціально-економічного розвитку регіону та його публічного інвестування, що є предметом наших майбутніх досліджень.

Список використаних джерел

1. Ganelli G., Tervala J. Welfare multiplier of public investment. *IMF Economic Review*. 2020. Vol. 68(2). Pp. 390-420. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41308-020-00111-7>
2. Abiad A., Furceri D., Topalova P. The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies. *IMF Working Paper*. 2015. No. 095. URL: DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475578874.001>
3. Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C. Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic*

- Growth. 2012. Vol. 17. Pp. 235-266. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5>
4. Законодавство щодо регіонального розвитку. Історія становлення, сучасний стан та напрями змін. К. [н. д.]. 32 с. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/Legislation_on_regional_development.pdf
5. Buffie E., Berg A., Pattillo C., Portillo R., Zanna L. F. Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces. *IMF Working Paper*. 2012. No. 144. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475504071.001>
6. Warner A. M. Public Investment as an Engine of Growth. *IMF Working Paper*. 2014. No. 148. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498378277.001>
7. Izquierdo A., Lama R. E., Medina J., Puig J. P., Riera-Crichton D., Vegh C., Vuletin G. Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration. *IMF Working Paper*. 2019. No. 289. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781513521114.001>
8. Petrović P., Arsić M., Nojković A. Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies. *Economic Modelling*. 2021. Vol. 94. Pp. 580-597. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.004>
9. Akitoby B., Schwartz G., Hemming R. *Public Investment and Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund, 2007. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781589064782.051>
10. De Jong J., Ferdinandusse M., Funda J., Vetlov I. The effect of public investment in Europe: a model-based assessment. *ECB Working Paper*. 2017. No. 2021. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2021.cs.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.2866/139475>
11. Chen H. The macroeconomic effect of public investment. *Modern Economy*. 2017. Vol. 8. Pp. 1272-1290. DOI: <https://doi.org/10.4236/me.2017.811086>
12. Masten I., Grdovic Gnip A. Macroeconomic Effects of Public Investment in South-East Europe. *Journal of Policy Modeling*. 2019. Vol. 41(6). Pp. 1179-1194. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.05.005>
13. Cristian S., Aura-Gabriela S., Marius-Corneliu M., Dorin M. The Estimation of the Public Investment Multiplier in Romania. *International Conference on Business and Economics Research*. Kuala Lumpur: IACSIT Press, 2010. Pp. 20-24.
14. Papaioannou S. *Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter?* Athens: Centre of Planning and Economic Research, 2016. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2755247>
15. Adarov A., Clements B., Jalles J. Revisiting Public Investment Multipliers: the nonlinear role of the business cycle, fiscal space, capital stock and efficiency. *Policy Research Working Paper*. 2024. 10954. URL: <http://hdl.handle.net/10986/42293>
16. Berg A., Portillo R., Yang S. C., Zanna L. F. Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries. *IMF Economic Review*. 2013. Vol. 61. Pp. 92-129. URL: <https://link.springer.com/article/10.1057/imfer.2013.1>
17. *Making public investment more efficient*. International Monetary Fund, 2015. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
18. Motyovszki G., Pfeiffer Ph., in't Veld J. *The Implications of Public Investment for Debt Sustainability*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. 46 p. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2024-06/dp204_en.pdf
19. Glomm G., Ravikumar B. Public Investment in Infrastructure in a Simple Growth Model. *Journal of Economic Dynamics and Control*. 1994. Vol. 18(6). Pp. 1173-1187. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(94\)90052-3](https://doi.org/10.1016/0165-1889(94)90052-3)
20. Chakraborty S., Dabla-Norris E. The Quality of Public Investment. *IMF Working Paper*. 2009. No. 154. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451873016.001>
21. Adam C., Bevan D. Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance, and Dutch Disease in Low-Income Countries. *The World Bank Economic Review*. 2006. Vol. 20(2). Pp. 261-290. DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/lhj011>. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/398451468337283680>
22. Canh T. N., Lua T. T. The impacts of public investment on private investment and economic growth. *Journal of Asian Business and Economic Studies*. 2018. Vol. 25(1). Pp. 15-32. DOI: <https://doi.org/10.1108/JABES-04-2018-0003>
23. Swaby R. *Public investment and growth in Jamaica*. Bank of Jamaica, 2007. 31 p. URL: https://www.boj.org.jm/uploads/pdf/papers_pamphlets/papers_pamphlets_Public_Investment_and_Growth_in_Jamaica.pdf

References

1. Ganelli, G., & Tervala, J. (2020). Welfare multiplier of public investment. *IMF Economic Review*, 68(2), 390-420. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41308-020-00111-7>
2. Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015). The macroeconomic effects of public investment: evidence from advanced economies. *IMF Working Paper*, 095. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475578874.001>
3. Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe A., Mills, Z., & Papageorgiou, C. (2012). Investing in public investment: an index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth*, 17, 235-266. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5>
4. *Zakonodavstvo shchodo rehional'noho rozvytku. Istoryia stanovlennya, suchasnyy stan ta napryamy zmin [Legislation on regional development. History of formation, current state and directions of changes]* (n.d.). Kyiv. Retrieved from https://rdpa.regionet.org.ua/images/Legislation_on_regional_development.pdf [in Ukrainian].
5. Buffie, E., Berg, A., Pattillo, C., Portillo, R., & Zanna, L. F. (2012). Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together

- the Pieces. *IMF Working Paper*, 144. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475504071.001>
6. Warner, A. M. (2014). Public Investment as an Engine of Growth. *IMF Working Paper*, 148. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498378277.001>
7. Izquierdo, A., Lama, R. E., Medina, J., Puig, J. P., Riera-Crichton, D., Vegh, C., & Vuletin, G. (2019). Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration. *IMF Working Paper*, 289. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781513521114.001>
8. Petrović, P., Arsić, M., & Nojković, A. (2021). Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies. *Economic Modelling*, 94, 580-597. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2020.02.004>
9. Akitoby, B., Schwartz, G., & Hemming, R. (2007). *Public Investment and Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781589064782.051>
10. De Jong, J., Ferdinandusse, M., Funda, J., & Vetlov, I. (2017). The effect of public investment in Europe: a model-based assessment. *ECB Working Paper*, 2021. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2021.cs.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.2866/139475>
11. Chen, H. (2017). The macroeconomic effect of public investment. *Modern Economy*, 8, 1272-1290. DOI: <https://doi.org/10.4236/me.2017.811086>
12. Masten, I., & Grdovic Gnip, A. (2019). Macroeconomic Effects of Public Investment in South-East Europe. *Journal of Policy Modeling*, 41(6), 1179-1194. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.05.005>
13. Cristian, S., Aura-Gabriela, S., Marius-Corneliu, M., & Dorin, M. (2010). The Estimation of the Public Investment Multiplier in Romania. In *International Conference on Business and Economics Research* (pp. 20-24). Kuala Lumpur: IACSIT Press.
14. Papaioannou, S. (2016). *Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter?* Athens: Centre of Planning and Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2755247>
15. Adarov, A., Clements, B., & Jalles, J. (2024). Revisiting Public Investment Multipliers: the nonlinear role of the business cycle, fiscal space, capital stock and efficiency. *Policy Research Working Paper*, 10954. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10986/42293>
16. Berg, A., Portillo, R., Yang, S. C., & Zanna, L. F. (2013). Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries. *IMF Economic Review*, 61, 92-129. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1057/imfer.2013.1>
17. *Making public investment more efficient* (2015). International Monetary Fund. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
18. Motyovszki, G., Pfeiffer, Ph., & in't Veld, J. (2024). *The Implications of Public Investment for Debt Sustainability*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2024-06/dp204_en.pdf
19. Glomm, G., & Ravikumar, B. (1994). Public Investment in Infrastructure in a Simple Growth Model. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18(6), 1173-1187. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-1889\(94\)90052-3](https://doi.org/10.1016/0165-1889(94)90052-3)
20. Chakraborty, S., & Dabla-Norris, E. (2009). The Quality of Public Investment. *IMF Working Paper*, 154. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451873016.001>
21. Adam, C., & Bevan, D. (2006). Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance, and Dutch Disease in Low-Income Countries. *The World Bank Economic Review*, 20(2), 261-290. DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/lhj011>. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/398451468337283680>
22. Canh, T. N., & Lua, T. T. (2018). The impacts of public investment on private investment and economic growth. *Journal of Asian Business and Economic Studies*, 25(1), 15-32. DOI: <https://doi.org/10.1108/JABES-04-2018-0003>
23. Swaby, R. (2007). *Public investment and growth in Jamaica*. Bank of Jamaica. Retrieved from https://www.boj.org.jm/uploads/pdf/papers_pamphlets/papers_pamphlets_Public_Investment_and_Growth_in_Jamaica.pdf

Надійшло 25.05.2025 р.