

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ «ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ М. І. ДОЛІШНЬОГО
НАН УКРАЇНИ»**

**РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ
В УКРАЇНІ:
ВИКЛИКИ, ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Науково-аналітична записка

Досліджено реформу управління публічними інвестиціями в Україні з урахуванням умов розвитку вітчизняної економіки та досвіду країн ЄС. Проаналізовано наявну нормативно-правову базу. Виявлено ключові виклики, пов'язані з централізацією процедур, слабкою координацією між рівнями влади й обмеженими ресурсами громад. Обґрунтовано необхідність чіткого визначення критеріїв інвестиційних проєктів та розмежування їх за типами і масштабом. Аргументовано потребу переходу на результатно-орієнтований підхід (RBM) у систему управління публічними інвестиціями. Наголошено на потребі інтеграції у процес багаторівневого управління, зокрема, залучення громадськості і бізнесу до процесу відбору проєктів для підвищення прозорості. Акцентовано на потребі створення стимулів для участі приватних інвесторів. Підкреслено ризики надмірної бюрократизації для фінансово та інституційно слабших громад. Розроблено рекомендації щодо поступового впровадження нової моделі з урахуванням економічної кризи та інституційних обмежень.

ЛЬВІВ - 2025

Потреба модернізації вітчизняної системи управління публічними інвестиціями нарізла давно. Однак, в умовах повномасштабної військової агресії російської федерації проти України забезпечення ефективного та прозорого розподілу і витрачання власних та залучених фінансових ресурсів стало нагальним.

Війна спричинила масове руйнування та пошкодження інфраструктури, відбудова якої, за оцінками¹, обійдеться Україні в 524 млрд дол. США (станом на 1 січня 2025 року). Результатом тривалої воєнної агресії проти України стало значне погіршення фінансової спроможності державного і місцевих бюджетів, а також, що позитивно, налагодження тривалої і системної зовнішньої фінансової підтримки України. До такої підтримки залучені як іноземні уряди та наднаціональні структури, так і міжнародні фінансові інституції, а її ключовою умовою є ефективне і прозоре використання реципієнтом залучених коштів.

Для Української економіки характерна наявність великої кількості потоків капітальних інвестицій² з різним рівнем розроблення нормативно-правових рамок управління (табл. 1), неузгодженістю та несистемністю впливу на розвиток територій. Такі умови не сприяють прозорості та ефективності управління публічними інвестиціями. Адже різна складність правил і процедур залучення ресурсів забезпечують ініціаторам проєктів можливість маневрувати для полегшення доступу до них, що є поприщем для розвитку корупційних процесів. Наприклад, проєкти в галузі дорожнього господарства можуть проходити відбір в межах різних потоків – як проєкти Державного дорожнього фонду, як державні інвестиційні проєкти; аналогічно проєкти в сфері охорони навколишнього природного середовища тощо. Кошти з державного бюджету на розвиток регіонів та територіальних громад також можуть надходити через різні потоки публічних інвестицій, щодо яких сформовані різні правила управління процесом (зокрема, більшість субвенцій не мають чітко сформованого алгоритму відбору та управління проєктами).

Таблиця 11

**Система управління потоками капітальних інвестицій в Україні
(станом на 2021 р.)**

Відомство, що здійснює нагляд	Джерело капітальних інвестицій	Нормативно-правова основа управління капітальними інвестиціями на етапах		
		Оцінка та експертиза	Відбір проєктів	Моніторинг
Міністерство економіки України	<i>Державні інвестиційні проєкти</i>	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 р. Наказ Міністерства економіки України № 1865 від 22.12.2017 р.	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 р.	Постанова КМУ № 571 від 22.07.2015 р. Наказ Міністерства економіки України № 1785 від 22.12.2017 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
	<i>Державно-приватне партнерство</i>	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 р. Методичні рекомендації щодо державно-приватного партнерства	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 р. Оголошення про конкурс з державно-приватного партнерства Методичні рекомендації щодо державно-приватного партнерства	Закон України «Про концесію» № 155 від 3.10.2019 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404 від 1.07.2010 р. Методичні рекомендації щодо державно-приватного партнерства Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007
Державне агентство автомобільних доріг України	<i>Державний дорожній фонд (капітальні вкладення)</i>	Правил не встановлено	Наказ Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України № 573/1019 від 21.09.2012 р.	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
	<i>Державний дорожній фонд (субвенція)</i>	Правил не встановлено	Правила на рівні областей	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.

¹ UKRAINE. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4). February 2022 – December 2024. February 2025, the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022025114040022/pdf/P1801741ca39ec0d81b5371ff73a675a0a8.pdf>

² Українським законодавством до 2022 року було визначено 15 джерел капітальних інвестицій. В умовах війни до цього переліку додано фонд ліквідації наслідків збройної агресії, який, спільно з коштами на кредити міжнародних фінансових організацій та іноземних урядів і державним дорожнім фондом, через тимчасове припинення інших процедур, став ключовим механізмом здійснення публічних інвестицій.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	<i>Природо-охоронні заходи</i>	Правил не встановлено	Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 194 від 12.06.2015 р.	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
	<i>Державний фонд розвитку водного господарства</i>	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Міністерство розвитку громад та територій	<i>Державний фонд регіонального розвитку</i>	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 р.	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 р.	Постанова КМУ № 196 від 18.03.2015 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Міністерство фінансів України	<i>Фінансування та кредитні кошти МФО через державний бюджет</i>	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
	<i>Кредитні кошти МФО під державні гарантії</i>	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р.	Постанова КМУ № 70 від 27.01.2016 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
	<i>Субвенція на соціально-економічний розвиток територій</i>	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Галузеві міністерства	<i>Інші субвенції на здійснення капітальних вкладень</i>	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Галузеві міністерства, Міністерство фінансів України	<i>Внутрішні кредитні кошти під державні гарантії</i>	Наказ Міністерства економіки України № 724 від 19.06.2012 р. Наказ Міністерства економіки України № 1279 від 13.11.2012 р. Постанова КМУ № 701 від 9.06.2011 р. Наказ Міністерства економіки України № 243 від 13.03.2013 р. Постанова КМУ № 131 від 23.02.2011 р.	Постанова КМУ № 835 від 13.11.2013 р.	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Галузеві міністерства, Міністерство економіки України, Міжвідомча комісія	<i>Інфраструктурні облигації</i>	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р. Наказ Міністерства економіки України № 724 від 19.06.2012 р. Наказ Міністерства економіки України № 243 від 13.03.2013 р.	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р.	Постанова КМУ № 1245 від 17.11.2021 р. Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.
Галузеві міністерства, Міністерство фінансів України	<i>Власні кошти державних підприємств</i>	Правил не встановлено	Правил не встановлено	Постанова КМУ № 903 від 11.07.2007 р.

Джерело: [3]

Як результат, 62,4% інвестицій державного бюджету та 71,1% інвестицій у регіональний розвиток у 2021 році здійснювалися поза формальною процедурою відбору (тобто без врахування норм Бюджетного кодексу України та Постанови Кабінету Міністрів України № 571 від 22 липня 2015 року про відбір проектів міжвідомчою комісією) (рис. 1).

Міжнародні інституції (зокрема, МВФ та Світовий Банк) неодноразово проводили оцінювання й аналіз розвитку вітчизняної системи управління публічними інвестиціями, на основі якого аргументували потребу її реформування. На сучасному етапі основними стимулами активізації реформи в нашій країні є фінансова залежність від зовнішніх донорів

³ Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf>

та євроінтеграційний курс держави. Така специфіка накладає на державу численні обмеження і водночас формує зобов'язання з наближення системи управління публічними інвестиціями до європейських норм, стандартів і процедур. У цьому контексті особливої актуальності набуває аналіз існуючих моделей і практик управління публічними інвестиціями в країнах Європейського Союзу, що слугують орієнтиром для подальшого реформування в Україні.

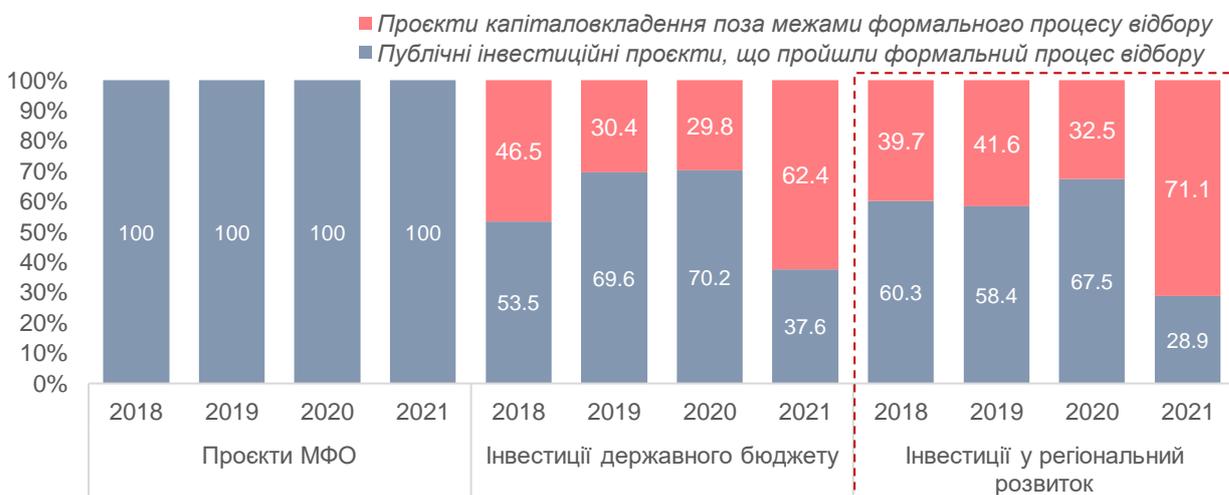


Рис. 1. Публічні інвестиції в Україні в розрізі процедур відбору
Джерело: складено на основі [4]

Реформування управління публічними інвестиціями в країнах ЄС триває з 2010 року. На сучасному етапі такі процеси відбуваються у понад десяти країнах ЄС: Естонії, Литві, Польщі, Румунії, Греції, Італії, Франції, Іспанії, Ірландії та ін.

Попри тривалий період модернізації системи, згідно з оцінками МВФ, ЄС втрачає близько 1/5 фінансового ресурсу, що вкладено у вигляді публічних інвестицій в розвиток інфраструктури, через недостатню ефективність процедур⁵. Це пов'язано з тим, що системи управління публічними інвестиціями в країнах-членах ЄС суттєво різняться (через різні підходи до формування і функціонування національних інститутів, організації взаємодії між рівнями управління, специфіку процедур тощо) і перебувають на різних стадіях реформування. Проте, концепція і загальний алгоритм управління публічними інвестиціями є ідентичними (рис. 2).

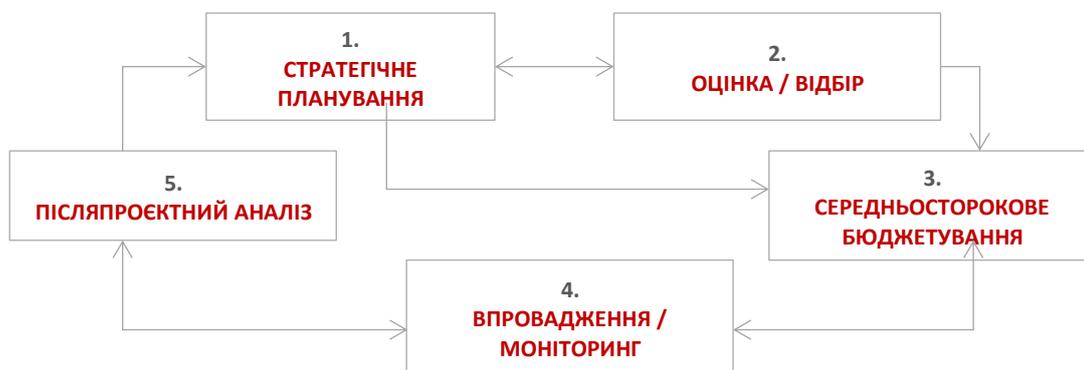


Рис. 2. Цикл управління публічними інвестиціями в країнах ЄС

⁴ Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf>

⁵ Baum A., Mogue T., and Verdier G. Getting the Most from Public Investment. Chapter 1 in Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G, International Monetary Fund, Washington, DC. 2020. URL: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/09/WELL-SPENT-How-Strong-Infrastructure-Governance-Can-End-Waste-in-Public-Investment.pdf>

Джерело: [6]

Незважаючи на єдиний алгоритм формування і дії системи управління публічними інвестиціями, підходи до його реалізації на практиці в країнах ЄС суттєво різняться. Зокрема, в Рамковій програмі економічного врядування ЄС, що прийнята у 2024 році, взято курс на досягнення повного узгодження публічного інвестування та середньострокового бюджетування, що свідчить про незавершеність процесу⁷. Промовистим свідченням різниці підходів та, навіть, недостатньої ефективності процедур є системні відмінності в управлінні проектами, співфінансування яких відбувається зі структурних фондів ЄС, та тих, які в складі фінансового ресурсу для реалізації не мають цього джерела коштів. Значні відмінності у процедурах управління характерні для Польщі, Чехії, Хорватії та Естонії, для більшості країн-членів притаманні деякі відмінності на окремих етапах процесу, лише в небагатьох з аналізованих (Словенії, Швеції, Нідерландів, Ірландії, Угорщини та Фінляндії) немає суттєвої різниці в алгоритмах процедур управління публічними інвестиціями.

Як правило, управління проектами, що співфінансуються зі структурних фондів ЄС, відбувається за значно суворішими і чітко визначеними правилами, для них характерні: 1) вищий рівень координації процесу з чіткими алгоритмами планування, впровадження, моніторингу і післяпроектного аналізу; 2) більш ефективна система бюджетного планування – на основі семирічних угод про партнерство, що узгоджені Європейською Комісією, – в той час як на національному рівні планування публічних інвестицій часто здійснюється на щорічній основі; 3) чіткі процедури оцінки і відбору проектів; наявність екологічних критеріїв відбору як обов'язкової складової; 4) більша імовірність успішного завершення проекту.

Проекти, які реалізуються без залучення фінансування зі структурних фондів ЄС, «проходять» спрощені процедури управління. Відмінності, які спостерігаємо, зумовлені різною готовністю національних урядів впроваджувати цілісні системи управління публічними інвестиціями з деталізованими алгоритмами відбору і реалізації проектів, що обов'язково супроводжуватиметься бюрократизацією процесу та утрудненням доступу до фінансових ресурсів для суб'єктів, що подають та реалізують проекти.

Хоча основними стимулами активізації реформи управління публічними інвестиціями в нашій країні на сучасному етапі є фінансова залежність від зовнішніх донорів та євроінтеграційний курс держави, що «накладає» численні обмеження і зобов'язання, процес удосконалення системи розпочався у 2015 році, з початком реформ в напрямі децентралізації, коли було прийнято низку законодавчих і нормативно-правових актів щодо процедур оцінки і відбору, моніторингу і коригування інвестиційних проектів. Це значною мірою посприяло покращенню ефективності системи управління публічними інвестиціями в Україні до порівнюваних країн у світі (країн, що розвиваються), однак, Україна все ще суттєво відстає за багатьма аспектами процесу управління.

Новий етап реформування системи розпочався у 2023 році і значною мірою ґрунтується на результатах діагностичного оцінювання⁸, що проведене Світовим Банком у співпраці з Міністерством економіки України у 2021-2022 роках, а також звіті МВФ з результатами оцінки управління публічними інвестиціями в Україні⁹.

Серед ключових висновків експертів Світового Банку та МВФ – *визнання системи управління публічними інвестиціями однією з найслабших ланок управління публічними фінансами в Україні*. Її неефективність має багато практичних наслідків, серед яких варто акцентувати на двох ключових.

По-перше, постійному збільшенні кількості незавершених / припинених проектів, що є результатом перевищення вартості портфеля поточних публічних інвестиційних проектів над фінансовою спроможністю державного та місцевих бюджетів. Зокрема, у 2021 році

⁶ Manescu C. B. New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU. European Economy. Discussion Paper 177, December 2022. URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/3c3d7d5b-c9da-4d16-95c5-1c971be6b0d5_en?filename=dp177_en.pdf

⁷ Regulation (EU) 2024/1263 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on the effective coordination of economic policies and on multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1263>

⁸ Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf>

⁹ Ukraine. Public Investment Management Assessment. IMF Country Report № 19/356. 2016. URL: <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/1UKREA2019008.pdf>

орієнтовний обсяг потреб у фінансуванні публічних інвестиційних проєктів становив 79,2 млрд грн, а видатки, передбачені у бюджеті на їх виконання, коливалися в межах 4 млрд грн, тобто лише 5,1% від затребуваної суми.

По-друге, завищення вартості будівництва в Україні до рівня ЄС та США попри значно меншу вартість робочої сили, що веде до нераціонального витрачання фінансових ресурсів¹⁰. Така тенденція є результатом відсутності дієвої системи оцінювання, відбору та моніторингу реалізації інвестиційних проєктів, що дає змогу забезпечити «ручний» розподіл фінансових ресурсів, часто, на корупційних засадах, що й забезпечує підвищення вартості реалізації.

Слабкими сторонами системи управління публічними інвестиціями, відповідно до діагностичного дослідження Світового Банку, є:

1) фрагментарність та неузгодженість процедур управління публічними інвестиціями, відсутність термінологічної чіткості у визначенні ключових понять;

2) недостатня інтегрованість систем стратегічного планування та управління публічними інвестиціями на державному, регіональному та місцевому рівнях;

3) слабкий зв'язок між плануванням публічних інвестицій та бюджетним процесом, що унеможлиблює достатнє ресурсне забезпечення реалізації пріоритетних проєктів соціально-економічного розвитку;

4) відсутність цілісних уніфікованих процедур на всіх етапах інвестиційного циклу – від підготовки, оцінки і пріоритезації до відбору, реалізації, моніторингу та контролю проєктів публічного інвестування;

5) недостатня інституційна спроможність органів влади та органів місцевого самоврядування забезпечити виконання функцій в межах управління публічними інвестиціями;

6) низький рівень управління публічними активами та відсутність повної інформаційної бази (зокрема, реєстрових даних), необхідної для стратегічного й операційного планування публічних інвестицій.

У грудні 2023 року Кабінет Міністрів України схвалив Дорожню карту реформування управління публічними інвестиціями¹¹ (далі – Дорожня карта) як рамковий документ реформи, в основі якого – рекомендації Світового Банку, МВФ, європейські практики та акцент на специфіці повоєнної відбудови. У документі наведено концепцію реформування системи управління публічними інвестиціями.

Хоча Дорожня карта як рамковий документ реформи містить доволі детальний алгоритм змін, чітке розуміння специфіки процесу, його переваг та ризиків впровадження можливе лише за умови прийняття нормативно-правових документів, які забезпечать: по-перше, повне структурування функцій та обов'язків всіх учасників, по-друге, чітку ідентифікацію типів проєктів, які підпадають під процедуру; по-третє, прозорі правила відбору проєктів та публічність їх реалізації.

Станом на травень 2025 року нормативно-правова рамка реформи неповна, налічує вісім актів (табл. 2) і перебуває в стані формування. Відповідно на сучасному етапі вести мову про ефективність нової моделі, повноту охоплення усіх ланок процесу управління публічними інвестиціями, її сильні та слабкі сторони не доводиться.

З другого боку, запровадження нової моделі управління публічними інвестиціями матиме суттєві наслідки для розвитку територіальних громад, регіонів та перерозподілу інвестиційного ресурсу в межах країни. Крім того, як видно з аналізу Дорожньої карти та Плану заходів з її реалізації¹², модель управління публічними інвестиціями, що запроваджується в Україні, в цілому відповідає практиці країн ЄС у цій сфері.

¹⁰ Україна. Управління державними інвестиціями. Звіт про діагностичне оцінювання. Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099220101172369438/pdf/P172441-216f7e2f-8dfb-4e0e-8e09-eb7a3d59dad6.pdf>

¹¹ Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями. Міністерство фінансів України, 22 грудня 2023. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%8F%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0_%D0%A3%D0%9F%D0%86.pdf

¹² Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки. Розпорядження КМУ № 588-р від 18 червня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text>

**Нормативно-правова база процесу управління публічними інвестиціями
(станом на квітень 2025 р.)**

Назва документу	Короткий зміст
Про утворення Стратегічної інвестиційної ради <i>Постанова КМУ № 549 від 14 травня 2024 року</i>	Утворено <i>Стратегічну інвестиційну раду</i> Визначено її склад, до якого входять прем'єр-міністр та міністри КМУ Прийнято Положення про Стратегічну інвестиційну раду, де її визначено як тимчасовий консультативно-дорадчий орган КМУ
Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024-2028 роки <i>Розпорядження КМУ № 588-р від 18 червня 2024 року</i>	Містить детальний <i>план заходів з реалізації реформи</i> управління публічними інвестиціями з визначенням строку виконання, відповідальних виконавців, очікуваних результатів та джерел фінансування
Деякі питання підготовки, подання, оцінки та критеріїв пріоритезації концепцій публічних інвестиційних проєктів на 2025 рік <i>Постанова КМУ № 903 від 9 серпня 2024 року</i>	Затверджено <i>Порядок підготовки, подання, оцінки та визначення критеріїв пріоритезації концепцій</i> публічних інвестиційних проєктів на 2025 рік
Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень <i>Закон України № 4225-IX від 16 січня 2025 року</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оновлено термінологію: введено поняття «публічні інвестиції», «публічний інвестиційний проєкт», «програма публічних інвестицій» та «єдиний проєктний портфель публічних інвестицій» 2. Внесено зміни до процедури планування та реалізації інвестицій 3. Внесено зміни до порядку функціонування Державного фонду регіонального розвитку та Державного дорожнього фонду 4. Передбачено посилення прозорості та підвітності під час підготовки і реалізації інвестиційних проєктів 5. Уточнено повноваження Рахункової палати
Деякі питання розподілу публічних інвестицій <i>Постанова КМУ № 232 від 28 лютого 2025 року</i>	<p>Передбачено утворення <i>Міжвідомчої комісії з питань розподілу публічних інвестицій</i>, визначено її склад та положення про її діяльність Затверджено <i>Порядок розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій</i></p> <p>Ключовими критеріями у контексті розподілу публічних інвестицій визначено: пріоритетність, ступінь готовності та наявність джерела фінансового забезпечення Не менше 70% загального обсягу публічних інвестицій спрямовуються на продовження (завершення) розпочатих проєктів Передбачено повторний перегляд проєкту за умови порушення строків його розроблення чи реалізації або підвищення вартості більше як на 10% впродовж бюджетного періоду</p>
Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави <i>Постанова № 294 від 28 лютого 2025 року</i>	Затверджено <i>Порядок розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави</i>
Про затвердження примірного Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій <i>Наказ Міністерства фінансів України № 202 від 15 квітня 2025 року</i>	Затверджено <i>Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій</i>
Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення	Комісія є консультативно-дорадчим органом виконавчого органу місцевої ради. Завдання комісії: - розгляд і схвалення консолідованого переліку публічних інвестиційних проєктів програм публічних інвестицій єдиного проєктного портфеля регіону / громади; розподіл інвестицій на плановий і два наступні бюджетні періоди в розрізі джерел і механізмів фінансового забезпечення - здійснює аналіз моніторингу підготовки і реалізації проєктів, подає місцевій ініціативній раді пропозиції і рекомендації щодо коригування чи припинення проєктів
Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення	Затверджено <i>Методику визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій</i>

<p>публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій <i>Наказ Міністерства фінансів України № 131 від 28.02.2025 року</i></p>	<p>Методика обов'язкова для використання ініціаторами проєктів або програм на етапі підготовки проєктів або програм та визначення в передінвестиційних дослідженнях</p> <p>Методикою визначено єдиний підхід до визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій</p> <p>Принципи фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів: каскадування (послідовність розгляду різних джерел фінансування); першочерговість розпочатих / незавершених проєктів; першочерговість пріоритетних проєктів для фінансування з загального фонду державного бюджету; перевага борговому та приватному фінансуванню над залученням коштів з державного та/або місцевого бюджетів; обов'язкове співфінансування з відповідного місцевого бюджету; аналізу різних варіантів фінансового забезпечення проєктів для пошуку оптимального</p> <p>Важливо: фінансове забезпечення підготовки проєкту за рахунок державного бюджету здійснюється <u>виключно</u> щодо проєктів, включених до єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій держави, за рахунок коштів місцевого бюджету – проєктів єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій регіону / територіальної громади</p> <p>Послідовність визначення джерела і механізму фінансового забезпечення підготовки проєкту: власні надходження (кошти) ініціатора проєкту → приватне фінансування → програми підготовки проєктів, МТД, боргове фінансування → кошти державного / місцевого бюджету</p>
--	---

Джерело: складено на основі законодавчих і нормативно-правових актів України

З огляду на цей аспект, маємо можливість проаналізувати сильні і слабкі сторони схожих систем управління публічними інвестиціями, а також виявити відмінності та специфіку умов реалізації моделі на практиці в Україні. Акцентуємо на ключових аспектах.

1. Термінологічна визначеність та підхід до управління публічними інвестиціями

Спільність підходу до управління публічними інвестиціями в ЄС полягає у наявності загальноприйнятого трактування цього поняття та віднесення видатків до цієї категорії. В ЄС публічні інвестиції визначено як витрати сектору публічного управління на придбання основних засобів (матеріальних і нематеріальних активів), які обліковуються як загальна вартість придбаних активів (за вирахуванням вибуття) та приріст вартості невироблених активів (наприклад, землі). До основних засобів належать: житлові та нежитлові будівлі, споруди; машини та обладнання; нематеріальні основні активи (зокрема, продукти інтелектуальної власності, НДДКР, комп'ютерне програмне забезпечення і бази даних); системи озброєння¹³. При цьому, частка нематеріальних основних засобів в структурі публічних інвестицій у ЄС в останні десятиліття постійно зростає – до 15% загального обсягу вкладень, що свідчить про певну зміну структури публічних інвестицій, а, відтак, і перехід на новий етап розвитку держав.

З прийняттям Закону України № 4225-IX від 16 січня 2025 року «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень» в Україні відбулося введення нового поняття «публічні інвестиції». Це вимагає термінологічної визначеності та встановлення ієрархії зв'язків між категоріями «капітальні видатки», «публічні інвестиції» та «інвестиції». Аналізуючи визначення (табл. 3), можемо констатувати наявність таких взаємозв'язків: капітальні видатки (одна з фінансових форм реалізації публічних інвестицій) → публічні інвестиції (підкатегорія інвестицій) → інвестиції (загальна категорія). Як видно, з впровадженням у законодавство України поняття «публічні інвестиції» забезпечено крок до уніфікації підходів до управління інвестиційними проєктами, що є позитивним аспектом. Однак, для результативності потрібне продовження удосконалення нормативно-правової рамки управління такими інвестиціями для нівелювання «обхідних» шляхів їх впровадження, які поширені в українському законодавстві.

¹³ European system of accounts - ESA 2010. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>

Порівняльна таблиця понять «публічні інвестиції», «інвестиції», «капітальні видатки» відповідно до їх нормативно-правового визначення

Показник	Капітальні видатки	Публічні інвестиції	Інвестиції
Визначення / джерело	це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу, необоротних активів, на капітальні інвестиції, капітальний ремонт; на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу <i>Наказ Міністерства фінансів України №333 від 12 березня 2012 року «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету»</i>	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% 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 <i>Бюджетний Кодекс України. Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 року</i>	всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект <i>Закон України «Про інвестиційну діяльність» № 1560-XII від 18 вересня 1991 року</i>
Суб'єкт інвестування	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування	Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства (з часткою власності > 50%)	Приватні особи, юридичні особи, в т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування
Джерело фінансового ресурсу	Державний або місцевий бюджет	Державний / місцевий бюджет, міжнародна технічна допомога, державні / місцеві гарантії, кошти державних підприємств	Будь-яке джерело
Мета інвестування	Забезпечення діяльності бюджетних установ, розвиток інфраструктури, оновлення активів	Соціально-економічний ефект, зокрема створення або покращення об'єктів публічного користування	Отримання прибутку або соціального ефекту
Об'єкт інвестування	Створення, придбання, капітальний ремонт, реконструкція основних засобів бюджетних установ	Основні засоби, нематеріальні активи, очікуваний строк користування якими понад рік	Майнові, немайнові права, активи, підприємства, технології
Взаємозв'язок понять між собою	Фінансова форма реалізації частини публічних інвестицій через бюджет	Підкатегорія інвестицій, що фінансуються публічно	Загальна категорія

Джерело: складено на основі законодавчих і нормативно-правових актів України

Попри введення нового поняття та запровадження чітко алгоритмізованої процедури управління публічними інвестиціями, аналіз Дорожньої карти дає змогу констатувати, що вона зберігає концептуальне тяжіння до інфраструктурного («твердого») підходу та приділяє недостатньо уваги «м'яким» компонентам як важливій ефектотвірній складовій проектів.

В ЄС проектний підхід (RBM Results-Based Management) широко інтегрований у реалізацію проектів із залученням коштів структурних фондів. Якщо орган публічної влади (національний чи регіональний) використовує кошти структурних фондів ЄС, він зобов'язаний діяти в межах проектного підходу: вибудовувати ефективну логіку втручання

із використанням «твердої» та «м'якої» компонент і, на їх основі, формувати цілісні показники результату. Тривале використання такої практики сприяло імплементації проектного підходу в країнах-членах ЄС. Хоча в цілому на національному рівні він може бути не закріплений формально, його традиційно розглядають як норму «належної практики».

Натомість в Україні поширена практика реалізації саме «твердих» інфраструктурних проектів, а доступ до структурних фондів ЄС лише відкривається (є перші результати впровадження проектів із залученням таких ресурсів). Відсутність досвіду «включення» «м'якої» компоненти при формуванні проектів пов'язана як з наявною традицією управління розвитком територій, так і з недостатнім акцентом на інтеграції RBM-підходу в вітчизняну систему управління інвестиційними проектами.

Впровадження проектного підходу в українських реаліях лише розпочинається і є «точковим». Зокрема, на його основі рекомендується формувати документи державного планування для територіальних громад та регіонів¹⁴. В цьому контексті одразу відбувається втрата зв'язку управління публічними інвестиціями від стратегічного планування як його основи, адже система стратегічного планування орієнтована на формування цілісних проектів, що націлені на результат (переважно, покращення якості публічної послуги), в той час як основним результатом публічного інвестування є проміжний результат реалізації такого проекту (площа збудованої / модернізованої чи відновленої інфраструктури, кількість придбаних технологічних систем тощо). Навіть більше, «включення» до проекту «м'якої» складової забезпечить його здорожчання, а, отже, суттєво погіршить позиції поміж іншими при оцінці і відборі.

Зважаючи на відсутність повної нормативно-правової рамки управління публічними інвестиціями в Україні, питання недостатньої уваги «м'якій» компоненті в реалізації інвестиційних проектів не розглядаємо як слабку сторону системи. Адже з прийняттям нових актів цей аспект може бути узгоджений. Водночас, варто наголосити на потребі переходу від об'єктно-орієнтованого до результато-орієнтованого планування публічних інвестицій, гармонізованого з цілями розвитку та вимогами європейської політики згуртованості.

2. Планова рамка як основа управління публічним інвестуванням

Базовим етапом пропонованої моделі управління публічним інвестуванням є стратегічне планування, яке зараз активно впроваджується в Україні. Згідно з даними Моніторингового звіту щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року процесом стратегічного планування охоплено 1343 громади (93% від загальної кількості), з них 925 громад мають затверджені стратегії розвитку (64%)¹⁵. Попри високу частку охоплення розробленими плановими документами громад, постає питання їх відповідності Методичним рекомендаціям щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад¹⁶, зокрема наявності розроблених і затверджених на відповідний період планів заходів з реалізації стратегій розвитку, в яких і міститься чіткий перелік пріоритетних проектів для впровадження на території громади.

Достовірних даних щодо наявності повного пакету документів державного планування (стратегії розвитку, плану заходів з її реалізації на відповідний період, звіту про їх стратегічну екологічну оцінку) у територіальних громадах України наразі немає. На прикладі Львівської області, яка входить до переліку регіонів з найвищим показником охоплення стратегічним плануванням територіальних громад з показником 81%, можна прослідкувати, що ледь не кожна третя громада не має діючого плану заходів з реалізації стратегії розвитку (рис. 2). У Львівській області частка таких становить 68,5%.

¹⁴ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення, моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад . Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 265 від 21.12.2022 р.

¹⁵ Моніторинговий звіт щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року, Міністерство розвитку громад та територій України. URL: [https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20\(1\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20(1).pdf)

¹⁶ Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. Наказ Міністерства розвитку громад № 265 від 21 грудня 2022 року.

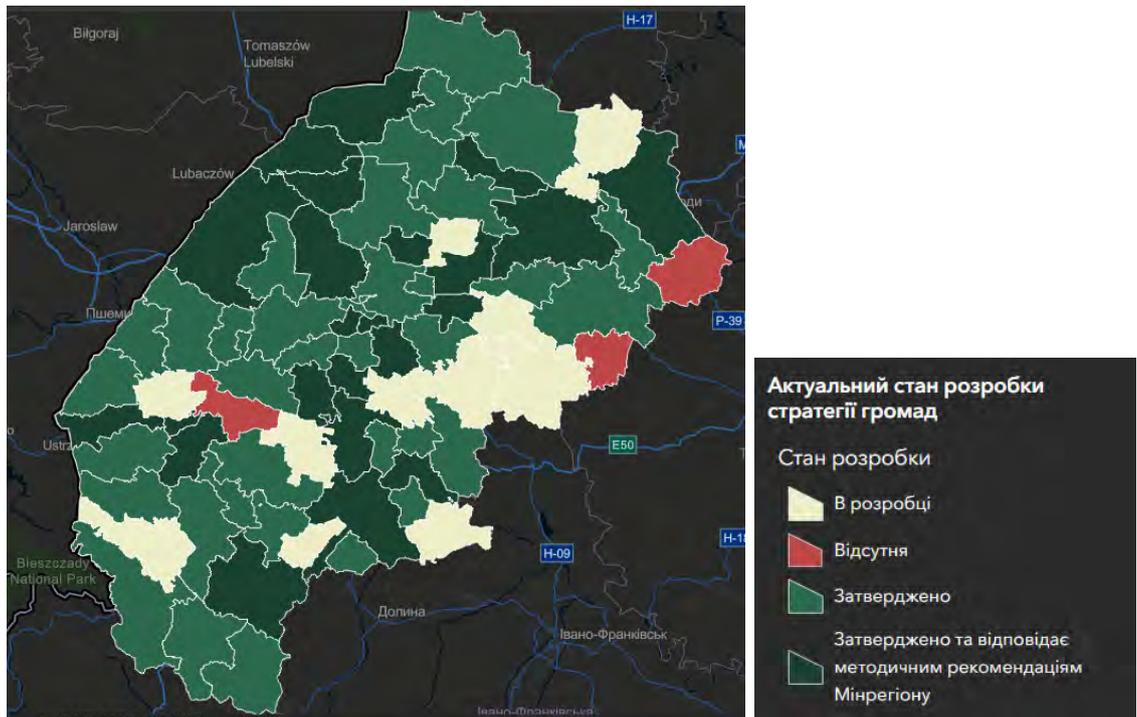


Рис. 2. Карта територіальних громад Львівської області за станом розроблення документів державного планування, 2025 р.

Джерело: Аналітичний портал Львівщини. URL: <https://apl.loda.gov.ua/>

Хоча процес стратегічного планування на регіональному та локальному рівнях в Україні зараз є дуже активним, їх відсутність у 36% територіальних громад¹⁷ та невідповідність значної частини затверджених планових документів методичним рекомендаціям (наказу Міністерства № 265 від 21 грудня 2022 року), зокрема відсутність актуальних на відповідний період планів заходів з реалізації стратегій, негативно вплине на процес управління публічними інвестиціями та посилить нерівність доступу громад до публічних інвестицій.

3. Багаторівневе управління в основі процедур управління публічними інвестиціями

Система управління публічними інвестиціями в країнах-членах ЄС ґрунтується на багаторівневому підході. Прийняття рішень, планування і реалізація публічних інвестицій відбувається на різних ієрархічних рівнях управління (наднаціональному, національному, регіональному, місцевому) з чітким розподілом повноважень і ресурсів та дієвими механізмами співпраці між рівнями, залученням до процесу широкого кола зацікавлених сторін та застосуванням елементів горизонтальної взаємодії.

Дорожньою картою реформування управління публічними інвестиціями в Україні також обумовлено перехід до багаторівневого управління. Однак, фактично існує значний ризик того, що централізовані підходи залишаться домінуючими, особливо у процесі розподілу фінансового ресурсу. Проблемою централізованого механізму відбору інвестиційних проєктів є ризик формального відбору проєктів та неспроможність системи управління забезпечити ефективне врахування умов та потреб на рівні громад.

Крім того, попри відсутність повного комплексу нормативного забезпечення, аналіз рамкового та інших наявних актів дає підстави стверджувати про:

- обмежену роль громад та регіонів у процесі прийняття рішень – здебільшого вони є лише виконавцями проєктів;
- відсутність сталих механізмів координації між рівнями управління;

¹⁷ Моніторинговий звіт щодо стану розроблення та затвердження стратегічних документів у територіальних громадах станом на 1 січня 2025 року. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: [https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20\(1\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%9C%D0%9E%D0%9D%D0%86%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98%CC%86%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20(1).pdf)

- відсутність системної інтеграції приватного сектору в управлінні публічними інвестиціями.

Ризик недостатньої інтеграції приватних інвесторів у процес фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів як одного з пріоритетних джерел ресурсів полягає в обмеженому залученні приватного капіталу до реалізації таких проєктів. Його мінімізація потребує, по-перше, створення дієвих механізмів участі інвесторів і розроблення ефективної системи стимулів, по-друге, забезпечення належного рівня правового захисту інвесторів як сторони у процесі управління публічними інвестиціями.

4. Посилення диспропорцій у доступі органів місцевого самоврядування до ресурсів з зовнішніх джерел фінансування

Порівнюючи фінансову спроможність місцевих бюджетів України та країн ЄС (рис. 3), можна констатувати значно гірші позиції органів місцевого самоврядування в Україні, ніж в цілому по ЄС. Якщо частка податкових доходів місцевих бюджетів у ВВП в Україні у 2023 році порівняно з країнами ЄС була однією з найбільших (9,8%) і відповідала значенням скандинавських країн (зокрема, Ісландії), то обсяг податкових доходів на одну особу (355,5 євро) – одним з найменших. Таке співвідношення виокремлює Україну порівняно з іншими аналізованими державами – в ЄС країн з аналогічним співвідношенням немає.

На нашу думку, така ситуація свідчить про низьку фінансову спроможність громад у поєднанні з обмеженим доступом до централізованих ресурсів. Це не ознака сили, а навпаки — індикатор вразливості місцевих фінансів, яка в умовах системної кризи тільки посилюється. Для місцевих бюджетів України з часу проведення реформи фінансової децентралізації характерна доволі велика частка податкових доходів у ВВП (наприклад, у 2020 р. – 6,2% ВВП) та невеликий обсяг податкових надходжень на одну особу (264,6 євро у 2020 році). Однак, за час війни ситуація значно погіршилася на тлі падіння обсягів ВВП. Хоча місцеві бюджети в цей період продемонстрували фінансову стійкість, війна негативно позначилася на фінансовому становищі регіонів і громад – їхні позиції в умовах війни радше варто характеризувати з позиції збереження стійкості і виживання, а не економічного зростання.

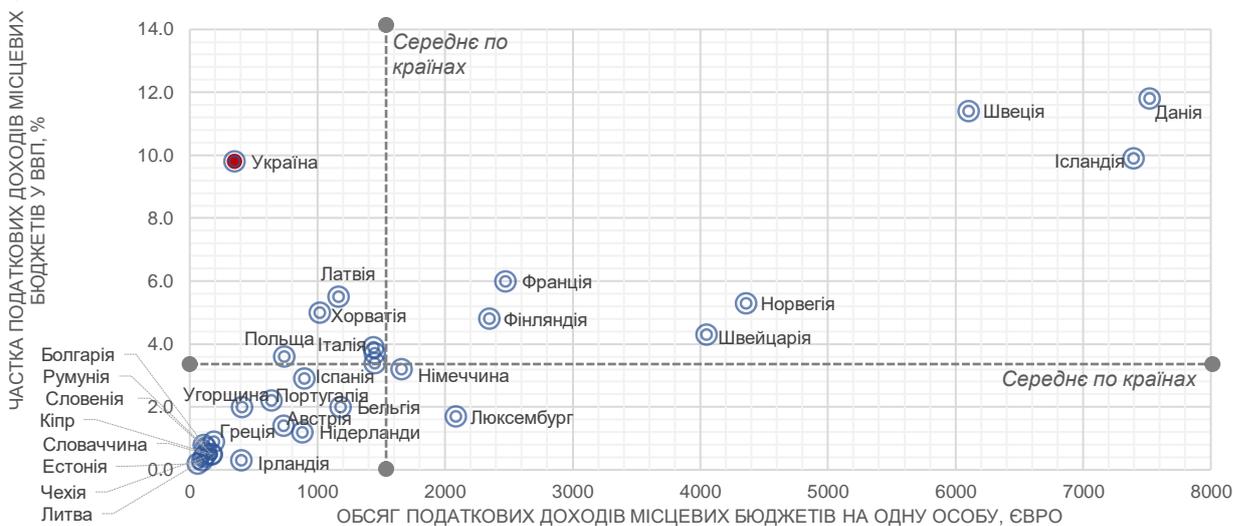


Рис. 3. Порівняння фінансової спроможності місцевих бюджетів України та країн-членів ЄС, 2023 р.

Джерело: складено на основі даних Open Budget та Eurostat

Саме тому впровадження реформи управління публічними інвестиціями в сучасних умовах може стати загрозливим для збереження стійкості територіальних громад. Централізований відбір проєктів, які пройшли всі етапи підготовки і оцінки (що здорожчує їх вартість для громад), на конкурсних засадах та з позиції пріоритетності обов'язково призведе до посилення нерівномірності доступу громад до зовнішнього фінансування. По-перше, через неоднакову інституційну і фінансову спроможність забезпечити проходження усіх етапів підготовки проєктів. По-друге, через наявну інфраструктурну базу: сільські територіальні громади як правило «програють» міським за значимістю інфраструктурних об'єктів (їх роллю з позиції надання публічних послуг, охоплення користувачів послугами,

що надають у таких закладах тощо). В таких умовах можна припустити, що реалізація інвестиційних проєктів буде відбуватися передовсім у фінансово та інституційно спроможних громадах та громадах, на території яких є об'єкти інфраструктури, що пріоритетні для реалізації. Для інших громад доступ до фінансових ресурсів з зовнішніх джерел буде суттєво обмеженим.

Якщо у країнах ЄС рівень фінансової спроможності муніципалітетів дає їм змогу забезпечити поступову реалізацію невеликих інфраструктурних проєктів самотужки, то для українських громад такої альтернативи залученню коштів з державного і обласного бюджетів не констатуємо.

5. Бюрократизація процесу управління публічними інвестиціями: затягування процедур, формалізм управління, здорожчання вартості підготовки концепцій проєктів і самих проєктів та брак інституційної спроможності органів місцевого самоврядування забезпечити виконання процедур

В країнах ЄС реформи управління публічними інвестиціями тривають понад десятиліття і є поступовими, в тому числі розвиваються синхронно із здобуттям досвіду органами місцевого самоврядування в управлінні проєктами із залученням фінансових ресурсів зі структурних фондів ЄС. Згідно з Дорожньою картою в Україні реформа в сфері має тривати впродовж чотирьох років і завершитися у 2028 році. Через терміновість впровадження реформи її ініціатори можуть стикнутися зі значними проблемами: неспроможністю наявного кадрового складу органів місцевого самоврядування реалізувати передбачені функції, фінансовою неспроможністю громад підготувати концепції проєктів і самі проєкти для відбору.

Крім того, нормативного роз'яснення вимагає норма Постанови КМУ № 232 від 28 лютого 2025 року «Деякі питання розподілу публічних інвестицій», якою передбачено повторний перегляд проєкту за умови порушення строків його розроблення чи реалізації або підвищення вартості більше як на 10% впродовж бюджетного періоду. В умовах системної кризи державності в Україні така норма несе з собою суттєві загрози – вкладення обмежених ресурсів органами місцевого самоврядування у підготовку і реалізацію проєктів, які на етапі впровадження можуть бути призупинені. Тому, погоджуючись із потребою постійного та ефективного моніторингу реалізації проєктів і причин їх пролонгації чи/та здорожчання, важливим є обґрунтування переліку потенційних причин відмови у їх реалізації.

Узагальнюючи, на основі аналізу наявної нормативно-правової бази щодо реформи управління публічними інвестиціями в Україні та досвіду країн ЄС сформульовано такі рекомендації для органів державної влади, що забезпечують впровадження реформи:

1) чітко сформулювати умови, при яких проєкт є інвестиційним і підпадає під запропоновану модель управління, що є важливим, з одного боку, у контексті справедливості розподілу інвестиційного ресурсу, з другого, уникнення надмірної бюрократизації процесу управління відносно незначними проєктами;

2) врахувати наявність інфраструктури різних масштабів, охоплення населення та ролі у контексті надання послуг, що дало б змогу забезпечити рівний доступ для територіальних громад різних типів до фінансових ресурсів з зовнішніх джерел – вимагає «розведення» концепцій та інвестиційних проєктів в різні категорії оцінки і відбору;

3) забезпечити формування нормативно-правової бази управління публічними інвестиціями відповідно до засад і принципів багаторівневого врядування – попри наявність механізму централізованого відбору проєктів, залучення до процесу зацікавлених сторін (зокрема, громадськості та бізнесу) забезпечить прозорість і відкритість етапів оцінки і відбору проєктів;

2) інтегрувати RBM-підхід під час розроблення алгоритму управління публічними інвестиціями, що забезпечить подолання «розриву» між стратегічним плануванням та іншими етапами процесу і сприятиме переходу від об'єктно- до результато-орієнтованого планування публічних інвестицій;

4) розробити ефективну систему стимулів для залучення приватних інвесторів як сторони у процес управління публічними інвестиціями (гарантії, податкові пільги, спрощення процедур), створити дієві механізми їх участі і захисту інтересів;

5) забезпечити поступовість процедур відповідно до сформованої моделі – досягти високого рівня стратегічного планування розвитку територіальних громад з наявністю

повного пакета документів (стратегія розвитку, план заходів з її реалізації на відповідний період, звіт про стратегічну екологічну оцінку документів); забезпечити навчання і розвиток кадрового потенціалу для виконання функцій на всіх етапах управління публічними інвестиціями;

б) врахувати умови системної кризи в українській економіці та проблему надмірної бюрократизації процесу управління інвестиційними проектами (яка прослідковується у більшості країн, де запроваджена), зокрема сформуванню перелік потенційних причин відмови у реалізації проектів публічного інвестування у разі їх здорожчання чи пролонгації терміну реалізації.

Крім того, важливо зауважити: на відміну від муніципалітетів країн ЄС, які володіють порівняно значним фінансовим ресурсом, що дає їм змогу самотужки реалізувати інвестиційні проекти місцевого значення, громади України характеризуються значно меншою фінансовою спроможністю, а також обмеженим доступом до інших джерел фінансування (міжнародної технічної допомоги, грантових та кредитних ресурсів, приватних інвестицій). Бюрократизація процесу і утруднення доступу для громад до інвестицій матимуть негативний вплив на їх фінансову стійкість. Не заперечуючи доцільності реформування системи і підвищення ефективності витрачання публічних інвестицій, слід акцентувати увагу на нівелюванні ризиків та слабких сторін запропонованої моделі.

Автори:

Сторонянська Ірина Зеновіївна, д.е.н., проф.

Івашко Олена Анатоліївна, к.е.н., доц.