

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



**РОЛЬ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В РЕФОРМІ ПУБЛІЧНОГО
ІНВЕСТУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ:
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВИРІШЕННЯ**

Науково-аналітична записка

Львів 2026

Обґрунтовано визначальну роль бюджетного планування в реалізації реформи управління публічними інвестиціями (РІМ) як ключового інструменту відновлення України та євроінтеграції. Проаналізовано інституційну та нормативну архітектуру реформи, окреслено її сильні сторони, виявлено системні проблеми імплементації, а саме: слабку синхронізацію стратегічного, інвестиційного та бюджетного планування, недостатню аналітичну якість підготовки проєктів і ризику формалізації процедур. Доведено, що бюджетне планування є системоутворювальним елементом РІМ, який забезпечує зв'язок інвестиційних рішень зі стратегічними пріоритетами та фіскальною стійкістю. Запропоновано напрями вдосконалення, спрямовані на посилення аналітичної дисципліни, цифрової валідації та інституційної узгодженості, що дозволить перейти від процедурної відповідності до ефективного управління публічними інвестиціями.

Автори: д.е.н., проф. Возняк Г.В., к.е.н., доц., докторант Голинський Ю.О., здобувач ступеня доктора філософії Сороковий Д.О. (відділ регіональної фінансової політики).

Відновлення і відбудова України, рівно як і рух до членства в Європейському Союзі, об'єктивно потребують оновлення підходів до управління публічними коштами, зокрема, в частині планування розвитку територій і фінансових ресурсів для його забезпечення. Чіткі, зрозумілі й прозорі інструменти розподілу публічних коштів є не лише вимогою ЄС щодо посилення підзвітності та масштабування інвестицій без зростання ризиків, а й базовими елементами управління розвитком територій. У цьому контексті реформа системи управління публічними інвестиціями (РІМ) постає як вагомий елемент економічного відновлення, євроінтеграції та ефективного використання фінансових ресурсів.

Серед причин, що зумовлюють необхідність такого оновлення, передусім, варто виокремити: низький рівень синхронізації між стратегічним, інвестиційним та бюджетним плануванням, низьку інституційну спроможність органів влади та місцевого самоврядування щодо підготовки, оцінювання та реалізації інвестиційних проєктів, недосконалу систему моніторингу результативних показників, а також відсутність цілісної методологічної бази управління публічними інвестиціями. Саме тому питання бюджетного планування в межах реформи РІМ не є допоміжним чи технічним аспектом, а навпаки, воно становить одну з ключових умов того, чи набуде реформа реального змісту на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Інституційні основи реформи управління публічними інвестиціями

В Україні вже сформовано базову інституційну та нормативну рамку реформи управління публічними інвестиціями. Уряд затвердив дорожню карту реформування системи управління публічними інвестиціями та план заходів з її реалізації на 2024–2028 роки, створено Стратегічну інвестиційну раду на рівні держави. Законом України¹ закладено правові основи для впровадження проєктно-орієнтованого бюджетування, багаторічного планування та узгодження між фіскальною та інвестиційною політикою. Реформа інституціоналізована: Постановою² (в новій редакції³), яка затвердила детальні процедури підготовки, оцінки та реалізації публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій на державному, регіональному та місцевому рівні, формування єдиного проєктного портфеля публічних інвестицій держави (регіону, територіальної громади) і галузевого (секторального) проєктного портфеля

¹ Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень” від 16 січня 2025 року № 4225-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4225-20#Text>

² Постанова КМУ від 28 лютого 2025 р. № 527 “Деякі питання управління публічними інвестиціями”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text>

³ Постанова КМУ від 26 серпня 2025 р. № 1049 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 р. № 527» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2025-%D0%BF#Text>

держави (регіону, територіальної громади); Постановою⁴, якою було створено Міжвідомчу комісію з питань розподілу публічних інвестицій та затверджено Порядок розподілу коштів державного бюджету на підготовку та реалізацію публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій; Постановою⁵, якою сформовано Порядок розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави. Два Накази^{6;7} Міністерства фінансів України унормували механізм створення місцевої комісії з питань розподілу публічних інвестицій та послідовність визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій. В липні 2025 року КМУ затвердив Середньостроковий план пріоритетних публічних інвестицій держави на 2026-2028 роки (*12 пріоритетних галузей економіки, 170 напрямів публічного інвестування, з них Урядом 51 визначено пріоритетним*)⁸, який буде щороку оновлюватися під час складання Бюджетної декларації (СПІ держави). Якщо мова йтиме про регіон чи громаду - то при схваленні прогнозу місцевого бюджету (СПІ регіону чи громади). Важлива новація в цій частині – розмежування з 2025 року загальних видатків та публічних інвестицій (раніше капвидатки), окрім того, стратегічне планування регіону/громади – основа стратегічного планування публічних інвестицій. Доповненням до цього стало схвалення Урядом Концепції національної системи стратегічного планування⁹, що містить опис системи документів стратегічного планування, включаючи довгостроковий документ національного розвитку, підходів до цілевизначення, цілепокладання та взаємозв'язку між стратегічними документами, основних учасників стратегічного планування та їх ролей, узгодження з макрофіскальною рамкою.

Поза сумнівом, архітектура реформи є сильною в інституційному й регуляторному сенсі: зміни до Бюджетного кодексу, Постанова Кабінету Міністрів України № 527, впровадження середньострокових планів пріоритетних інвестицій та функціонування цифрової екосистеми DREAM створюють

⁴ Постанова КМУ № 232 від 28 лютого 2025 р. «Деякі питання розподілу публічних інвестицій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2025-%D0%BF#Text>

⁵ Постанова КМУ від 28 лютого 2025 р. «Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2025-%D0%BF#Text>

⁶ Наказ Міністерства фінансів України від 15 квітня 2025 р. № 202 «Примірне Положення про місцеву комісію з питань розподілу публічних інвестицій»

⁷ Наказ Міністерства фінансів України № 131 від 28.02.2025 року «Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0541-25#Text>

⁸ Розпорядження КМУ від 02 липня 2025 р. № 671-р Про затвердження Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави на 2026—2028 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-serednostrokovoho-planu-prioryta-20262028-roky-i-671>

⁹ Розпорядження КМУ від 13 серпня 2025 р. №853-р Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-%D1%80#Text>

належний фундамент для переходу до стратегічного, evidence-based capital budgeting. Водночас, реформа вже перейшла до стадії калібрування: процедурні механізми функціонують, але аналітична глибина підготовки проєктів і програм та їх оцінки потребує посилення для забезпечення послідовності та фіскальної дисципліни.

У концептуальній площині особливе місце слід відвести переосмисленню сутності публічних і бюджетних інвестицій. Публічні інвестиції визначаються не лише як капітальні видатки бюджету, а як ширший спектр ресурсів, що спрямовуються на створення, придбання, реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів із довгостроковою віддачею. Бюджетні інвестиції, своєю чергою, пропонується розглядати як складову публічних інвестицій, джерелом фінансування яких є кошти державного або місцевого бюджету, а їхня роль виходить за межі звичайної операції «витрати – активи»: вони стають інструментом досягнення стратегічних цілей держави, регіону чи громади і водночас складовою бюджетної політики. Логічно, що вони одночасно є складовою публічного інвестування та інструментом бюджетної політики; саме тому їх не можна розглядати відокремлено від середньострокового бюджетного планування, стратегічного планування і єдиного портфеля публічних інвестицій. Такий підхід відповідає принципам Public Investment Management – стратегічній узгодженості, економічній доцільності, фіскальної відповідальності, прозорості та підзвітності – і переносить фокус управління з меж одного бюджетного року на повний життєвий цикл інвестиції.

Роль бюджетного планування в інвестуванні регіонального та місцевого розвитку

Бюджетне планування – вагомий інструмент підвищення ефективності формування бюджетної політики на місцевому рівні, оскільки воно забезпечує розроблення, обґрунтування та затвердження показників доходів і видатків на певний період, сприяє досягненню збалансованості між ресурсами й потребами, посиленню результативності програм та раціональному використанню публічних ресурсів. У цьому сенсі бюджетне планування є не просто процедурною частиною бюджетного процесу, а механізмом, через який інвестиційні наміри перетворюються на реальні фінансові рішення.

Публічні інвестиції надмірно залежать від рішень, прийнятих на етапах бюджетного процесу: саме бюджетне планування визначає, які проєкти потраплять до бюджетних запитів, який обсяг фінансування отримає кожен із них, які проєкти будуть включені до бюджетних програм і чи матимуть вони ресурсне

забезпечення в межах середньострокового бюджетного планування. Отже, інвестиції не існують автономно; вони є наслідком рішень бюджетного планування. Ця теза має принципове значення для реформи РІМ, оскільки означає, що без належної інтеграції бюджетної логіки жодна інвестиційна архітектура не забезпечить передбачуваного та завершеного інвестиційного циклу.

Для регіонального та місцевого розвитку така інтеграція має особливу вагу. Середньострокове бюджетне планування у поєднанні зі стратегіями розвитку є основою реформи системи управління публічними інвестиціями та дає змогу регіонам і громадам визначати, куди саме будуть спрямовані публічні кошти відповідно до актуальних потреб і пріоритетів. Єдність стратегічних і бюджетних рішень забезпечує стратегічну сталість, прогнозованість і фінансову стійкість, зменшує ризики появи «заморожених» проектів, мінімізує дублювання програм та підвищує ефективність використання ресурсів, прив'язуючи інвестиції до стратегічних цілей розвитку громади.

Не менш важливо, що синхронізація бюджетного та інвестиційного планування розглядається як умова прозорості й підзвітності. Концентрація інформації в системі DREAM, яка впорядковує ці процеси в режимі реального часу, має мінімізувати ризики неефективного витрачання бюджетних коштів. Крім того, узгодження бюджетного та інвестиційного планування є прямо вимогою ЄС, що має забезпечити інтегроване стратегічне й інвестиційне планування, проєктно-орієнтований підхід до бюджетування та інтеграцію принципів багаторівневого врядування в систему управління публічними фінансами.

Це означає, що бюджетне планування виконує в реформі РІМ щонайменше чотири взаємопов'язані функції: (1) є механізмом ресурсного відбору інвестиційних ініціатив, (2) забезпечує їх зв'язок зі стратегіями розвитку та середньостроковими пріоритетами, (3) через нього реалізується фіскальна відповідальність, оскільки воно дає змогу оцінити вплив проєкту на бюджет упродовж життєвого циклу, (4) створює рамку для прозорого та передбачуваного фінансування, без якої інвестиційний процес втрачає системність і перетворюється на набір точкових рішень. Саме тому без синхронізації бюджетного планування і публічного інвестування будь-яке інвестування ризикує стати несистемним і не створюватиме довгострокової публічної цінності.

Проблеми імплементації реформи РІМ в частині бюджетного планування

Попри наявність нормативної та інституційної основи, під час практичної імплементації вже зараз чітко фіксуємо низку проблем, які понижують ефективність реформи, а саме:

- *слабкий зв'язок між публічними інвестиціями та бюджетним плануванням*, що є одним із «каменів спотикання» реформи;
- проблемними залишаються методологічні основи галузевої та експертної оцінки проєктів і програм, критерії оцінювання, цільові показники, функціонал учасників експертизи, а також відсутність напрацьованої комплексної процедури управління інвестиційними проєктами;
- *структурна незгодженість між нормативною рамкою та цифровою платформою DREAM*. Хоча законодавство й Постанова № 527¹⁰ передбачають структурований підхід до підготовки проєктів і програм публічних інвестицій, для органів місцевого самоврядування ця постанова має рекомендаційний характер. З одного боку це не відповідає нормам Бюджетного кодексу України, а з іншого у системі DREAM не всі аналітичні поля є обов'язковими для громад. Як наслідок, формується ситуація, коли логіка реформи орієнтована на уніфікацію стандартів і порівнюваність обґрунтувань, але нормативно дотримання вимог для громад є опційним за Постановою, а технічно цифрова система не забезпечує примусову повноту аналітичного наповнення. Це об'єктивно обмежує можливості контролю якості підготовки проєктів на місцевому рівні;
- іншою системною проблемою є *«стратегічне викривлення» у формуванні середньострокових планів пріоритетних інвестицій*. У багатьох розглянутих випадках напрями СПІ визначалися, насамперед, виходячи з наявності вже підготовленої проєктно-кошторисної документації, а не на основі структурованого аналізу стратегічних розривів розвитку, відображених у стратегіях громад і регіонів. Таким чином, фактична логіка часто виглядає як «наявна ПКД – включення до напрямку СПІ – включення до портфеля», тоді як задум реформи передбачає протилежну послідовність: від стратегічних викликів і цілей – до пріоритетів розвитку, напрямів СПІ, ідентифікації та підготовки проєктів. За такого підходу документаційна готовність може впливати на пріоритизацію сильніше, ніж потреби розвитку, що послаблює стратегічну функцію середньострокового інвестиційного планування;
- *підміна аналітичної підготовки* заповненням шаблону. За результатами огляду понад 100 попередніх ТЕО та консультацій із громадами встановлено, що підготовка проєктів нерідко сприймається як заповнення обов'язкових розділів форми, а не як цілісний аналітичний процес. Це проявляється у виборі технічних рішень на підставі вже наявної ПКД без

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 527 [Деякі питання управління публічними інвестиціями](#)

порівняння альтернатив, описовому стратегічному обґрунтуванні без кількісного виміру проблеми, відсутності розрахунків ефективності, зведенні фінансових оцінок до вартості проектування і будівництва без урахування повного життєвого циклу, нереалістичному або нульовому відображенні операційних витрат, недоопрацьованій управлінській моделі, відсутності структурованого планування реалізації та формальному заповненні ризиків без оцінки й заходів пом'якшення. У підсумку слабкість аналітичної роботи на етапі підготовки транслюється на весь інвестиційний цикл та послаблює надійність пріоритизації, фіскального планування і реалізації;

- *слабкість механізмів оцінювання та допуску проектів до портфеля.* Проекти з неповним обліком життєвого циклу, неструктурованим аналізом ризиків, нерозвиненим планом реалізації або декларативними припущеннями щодо фінансування все ж потрапляли до Єдиного проектного портфеля. Це свідчить про те, що поточні механізми оцінювання більше перевіряють формальне заповнення обов'язкових розділів, ніж глибину й внутрішню узгодженість обґрунтування. Додатково вказується на відсутність чітко визначених меж між функціями підготовки та оцінювання, запобіжників конфлікту інтересів, процедурної незалежності під час скорингу та механізмів відповідальності за порушення незалежності. Як наслідок, навіть аналітично слабкі проекти можуть отримувати позитивні оцінки, а це знижує довіру до механізму пріоритизації;
- *накопичення фіскальних і системних ризиків.* Коли проекти включаються до портфеля без повної оцінки витрат життєвого циклу, верифікованих джерел фінансування, реалістичного плану реалізації та кількісно визначених ризиків, фіскальне планування стає вразливим до подальших коригувань. Це може проявитися у зростанні середньострокового навантаження на бюджети через недооцінені операційні витрати, волатильності портфеля через непідтвержені припущення про фінансування, підвищенні ймовірності перевищення кошторису і затримок, збільшенні обсягу переглядів вартості та зниженні довіри до механізмів пріоритизації. Відтак слабкості етапів підготовки та оцінювання перетворюються на вбудовані фіскальні ризики на стадіях фінансування та реалізації.

Напрями вдосконалення бюджетного планування

Не піддаючи сумніву базову архітектуру реформи РІМ, схильні вважати, що вона (реформа) потребує певного калібрування, при цьому напрями вдосконалення бюджетного планування мають бути спрямовані не на зміну стратегічного

вектора, а на посилення змістовної дисципліни підготовки, оцінювання та фінансування проєктів. Серед можливих шляхів варто виокремити:

- формування передбачуваного механізму офіційних роз'яснень між центральними органами влади і громадами. Інтерпретаційна невизначеність сьогодні сприяє неоднорідності стандартів підготовки проєктів і програм. Запровадження структурованого регулярного формату запитань і відповідей, підтриманого профільними міністерствами та технічно фасилітованого через навчальні програми (у тому числі за допомогою програм міжнародної технічної допомоги та вітчизняних державних та приватних освітніх інституцій), розглядається як інституціоналізований канал комунікації щодо методологічних питань. Для бюджетного планування це має значення, оскільки чіткість правил і тлумачень безпосередньо впливає на якість відображення інвестицій у бюджетних документах і на послідовність фінансових рішень на місцях;
- офіційно схвалене методичне забезпечення підготовки проєктів (Постанова № 527) визначає структуру обґрунтування, але не операціоналізує кроки підготовки. Тому необхідні методичні матеріали, які перекладатимуть структурні вимоги у покрокові стандарти підготовки, включно з мінімальними аналітичними порогами, логікою обліку повного життєвого циклу, методологією порівняння альтернатив, шаблонами оцінки ризиків і узгодженням із відповідними інструментами Мінфіну щодо калькуляції. Для бюджетного планування це означатиме підвищення якості первинних даних, на яких ґрунтуються бюджетні рішення щодо інвестицій;
- посилення зв'язку між регуляторними вимогами та цифровою валідацією в системі DREAM. Пропонується зробити критичні аналітичні поля обов'язковими, пов'язати перехід між етапами з повнотою полів і наявністю підтвердних документів, вимагати завантаження документальних підтверджень для ключових декларацій, а також вбудувати перевірки логічної узгодженості між капітальними витратами, операційними витратами та структурою фінансування. Такі кроки не потребують законодавчих змін, але вони є принципово важливими для бюджетного планування, оскільки забезпечують не формальне, а змістовне відображення майбутніх бюджетних зобов'язань у межах життєвого циклу проєкту;
- запровадження мінімального порогу аналітичної готовності до етапу оцінювання. Проєкти не повинні переходити до оцінки, якщо не продемонстрували порівняння альтернатив, визначену модель управління реалізацією, прогноз витрат життєвого циклу та матрицю ризиків із

заходами пом'якшення. У площині бюджетного планування це означає перехід від реєстрації інвестиційних намірів до бюджетної прив'язки інвестиційного циклу, де рішення про ресурсне забезпечення спирається на достатній аналітичний мінімум, а не на формальне заповнення форми;

- уточнення процедурних гарантій незалежності оцінювання. Розмежування функцій підготовки та оцінювання, декларації про конфлікт інтересів та стандарти незалежності під час скорингу мають захистити довіру до пріоритизації. Для бюджетного процесу це означає зменшення ризику того, що бюджетне фінансування отримуватимуть проекти з недостатньо якісним обґрунтуванням, що в подальшому генерує фіскальний тиск та витрати на коригування;
- доречною може бути «ув'язка», наприклад, результативних показників бюджетних програм та показників вартості проекту (теперішня, еквівалентна річна вартість проекту та середня вартість проекту на одного отримувача послуги). Уніфікація таких моментів дозволить вибудувати єдину систему з синхронними процесами інвестиційного і бюджетного планування;
- стандартизація інструментів підготовки – матриць ризиків, шаблонів плану реалізації, форматів обліку повного життєвого циклу.

У сукупності зазначені заходи здатні посилити аналітичну дисципліну без збільшення регуляторного навантаження й дати змогу перевести реформу від процедурної відповідності до змістовного управління публічними інвестиціями. У термінах бюджетного планування це означає перехід до такої моделі, де фінансування проектів прив'язується не лише до наявності об'єкта чи ПКД, а до доведеної стратегічної, фінансової та управлінської спроможності забезпечити суспільний результат.

Висновки та практичні імплікації

Узагальнюючи, слід визнати, що бюджетне планування є системоутворювальним елементом реформи управління публічними інвестиціями. Саме через нього забезпечується ресурсне наповнення інвестиційних пріоритетів, їхня прив'язка до стратегій розвитку, оцінка фіскального впливу протягом життєвого циклу та прозорість розподілу публічних коштів. Середньострокове бюджетне планування в поєднанні зі стратегіями розвитку становить основу реформи РІМ.

Водночас дослідницькі та польові результати показують, що головний виклик нинішнього етапу полягає не у відсутності базової архітектури реформи, а в тому, що процедурне впровадження випереджає «аналітичну глибину».

Слабка синхронізація між інвестиційною логікою та бюджетною практикою, формальне або неповне обґрунтування проєктів, орієнтація на наявну документацію замість стратегічних розривів, неповний облік витрат життєвого циклу та недостатня жорсткість оцінювання формують ризики для фіскальної стійкості, довіри до пріоритизації та результативності інвестиційної політики.

Практична цінність цих висновків полягає в тому, що вони дають можливість сфокусувати подальше вдосконалення реформи не на черговому розширенні нормативної рамки, а на її калібруванні в тій частині, де бюджетне планування повинно стати жорсткою опорою повного інвестиційного циклу. У результаті наших наукових досліджень цей підхід виражений цілком чітко: потрібні методологічна визначеність, цифрова валідація змістовної повноти, мінімальні пороги аналітичної готовності до оцінювання, підтвердження фінансових припущень, облік операційних витрат і процедурні гарантії незалежності оцінки.

Окреслені напрями вдосконалення бюджетного планування, доцільно розглядати як практично релевантну основу для подальшої імплементації реформи управління публічними інвестиціями (РІМ) Міністерством фінансів України. Їх використання дає змогу посилити змістовний зв'язок між стратегічним, інвестиційним і бюджетним плануванням, мінімізувати ризик формалізації реформи на місцевому рівні та забезпечити її перехід до зрілої моделі інвестиційного врядування, що характеризуватиметься стратегічно узгодженими портфелями, прийняттям рішень на підставі даних, фіскальною дисципліною впродовж життєвого циклу, незалежним оцінюванням і передбачуваними результатами реалізації. Фундамент реформи вже створено, але пріоритет полягає в посиленні стандартів, які надають цій архітектурі практичного змісту.