

РЕФОРМА УПІ ОЧИМА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: КОНКУРЕНЦІЯ ЗАМІСТЬ СОЛІДАРНОСТІ

Борис Білий, PhD у галузі права, експерт ГО «Інститут громадянського суспільства», керівник аналітичного проєкту «Європейський код доступу»

Частина I

В умовах безпрецедентних інфраструктурних руйнувань спричинених повномасштабною війною та нагальної необхідності ефективного використання обмежених фінансових ресурсів, наша країна розпочала комплексну трансформацію підходів до розвитку територій. Центральним елементом цієї трансформації є системна реформа управління публічними інвестиціями (Public Investment Management, або ПІМ), яка була ініційована у 2024 році та має доволі розгорнуту Дорожню карту реалізації до 2028 року.

Головна мета цієї реформи полягає у створенні максимально прозорої, підзвітної та передбачуваної архітектури розподілу ресурсів, де всі публічні інвестиційні проєкти незалежно від джерел фінансування мають формувати єдиний проєктний портфель на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Запровадження цієї системи покликане усунути фрагментарність, яка існувала до 2024 року, коли різні міністерства та відомства використовували власні методики оцінки проєктів, що призводило до розпорошення коштів, перевищення фінансових спроможностей держави над реальними можливостями та появи значної кількості довгобудів чи незавершених проєктів.

Урядові рішення, зокрема, постанова Кабінету Міністрів України № 527 від 28 лютого 2025 року «Деякі питання управління публічними інвестиціями», заклали жорсткі правові та методологічні засади для розробки середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій, підготовки техніко-економічних обґрунтувань та оцінки проєктів на всіх рівнях врядування. Цифровим фундаментом цієї нової інвестиційної екосистеми стала платформа DREAM, яка забезпечує моніторинг усього життєвого циклу проєктів відповідно до міжнародного стандарту відкритих даних Open Contracting Data Standard (OCDS). Теоретичне підґрунтя реформи базується на визнаних світових практиках, таких як адаптована британська «Модель п'яти обґрунтувань» (Five Case Model), що вимагає глибокого стратегічного, економічного, комерційного, фінансового та управлінського аналізу кожної інвестиційної ініціативи.

Проте, незважаючи на беззаперечну доцільність наведення ладу в системі державних капіталовкладень та розумного урахування вимог

міжнародних фінансових інституцій, практична імплементація цих правил в українських реаліях виявляє критичний побічний ефект.

Аналіз, проведений у межах проєкту Інституту громадянського суспільства «Європейський код доступу», свідчить, що уніфіковані, жорсткі та надмірно складні процедури ПІМ, які впроваджуються без належного урахування різючої різниці в інституційній та фінансовій спроможності українських громад, перетворюються на нездоланий бюрократичний бар'єр для малих, сільських та постраждалих територій. Реформа, яка за задумом мала б впорядкувати та прискорити відбудову, загрожує стати механізмом глибокої маргіналізації вразливих територій, створюючи умови, за яких доступ до капіталу визначається не нагальністю потреб населення, а виключно адміністративною здатністю місцевих чиновників генерувати складну технічну документацію.

Ця ситуація формує в регіональному та місцевому розвитку класичний ефект Матвія, який у соціології описується формулою «багаті стають багатшими, а бідні біднішають». Вочевидь, що великі міські громади або заможні агломерації із потужним кадровим апаратом, розвиненими департаментами економіки та профіцитними бюджетами успішно адаптуються до нових правил. Вони здатні наймати спеціалізованих консультантів, розробляти детальні техніко-економічні обґрунтування, проводити складні аналізи кліматичних ризиків і, як наслідок, абсорбувати левову частку державних та донорських коштів. Натомість менш спроможні громади, які стикаються з відтоком кадрів та обмеженими бюджетами, опиняються на узбіччі інвестиційних процесів, оскільки не можуть подолати високий поріг входу, встановлений новими методологіями.



Такий розвиток подій не лише консервує наявні регіональні диспропорції в Україні, але й вступає у пряму, фундаментальну суперечність із базовими

принципами європейської Політики згуртованості (EU Cohesion Policy). Політика згуртованості Європейського Союзу розглядає вирівнювання економічного, соціального та територіального розвитку як свою найвищу мету, застосовуючи принцип пропорційності та асиметричної підтримки для підтягування найслабших регіонів. Натомість поточний дизайн української системи ПІМ формує висококонкурентне середовище, де перемагає сильніший. Вивчення думки безпосередніх виконавців цієї реформи на місцях дозволяє розкрити анатомію цієї проблеми та запропонувати шляхи її вирішення.

Отже, для об'єктивного розуміння реального впливу реформи управління публічними інвестиціями на базовий рівень місцевого самоврядування було проаналізовано великий масив емпіричних даних, отриманих шляхом опитування понад 500 представників територіальних громад України. Вибірка охоплювала *різні типи громад* - від обласних центрів та великих міських агломерацій до невеликих селищних і сільських громад з населенням до 10 тисяч осіб, включаючи тиллові, деокуповані та наближені до зони бойових дій території. Аналіз зібраних даних чітко засвідчує, що замість очікуваного оптимізму щодо впорядкування системи фінансування, у регіонах домінує масовий страх перед тим, що реформа не вирівняє можливості, а навпаки - змультиплікує регіональні диспропорції та потенційно посилить нерівність.

Одним із найважливіших індикаторів життєздатності будь-якої державної політики є її зрозумілість та прийнятність для тих, хто має впроваджувати її на практиці. Дані опитування показують, що нові вимоги ПІМ *викликають значне занепокоєння через надмірну ускладненість*. Оцінюючи складність процедур формування середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій та єдиного портфеля проєктів громади, респонденти переважно обирали варіанти *«формування є помірно складним»* або *«формування є надмірно складним»*. Показово, що представники сільських територій неодноразово вказували, що ці процедури є «майже неможливими для розуміння» або взагалі «заплутують систему планування» та є «не зрозумілими для чого вони потрібні».

Методичні рекомендації щодо попередньої оцінки інвестиційних проєктів, які були розроблені центральними органами виконавчої влади із залученням міжнародних інституцій, зіштовхнулися із суворим тестом реальністю на місцевому рівні. Значна частина фахівців з регіонів охарактеризувала ці документи як *«надто загальні, складні для розуміння»* або такі, що *«написані не для використання»*. Це свідчить про серйозний методологічний вакуум: академічні та міжнародні стандарти, які бездоганно виглядають на рівні макроекономічного планування, виявляються абсолютно неадаптованими до управлінських процесів на рівні звичайної територіальної громади. Для наочності сприйняття складності нових процедур залежно від

типу громади, можна звести типові відповіді респондентів у порівняльну таблицю. Вона яскраво ілюструє, як зниження адміністративної та демографічної ваги громади прямо корелює зі зростанням нерозуміння реформи.

Кореляція між демографічно-адміністративним статусом громади та сприйняттям методології управління публічними інвестиціями на основі аналізу відповідей респондентів.

Характеристика громади	Оцінка складності методології попередньої оцінки	Рівень знань та навичок посадових осіб для оцінки проєктів	Спроможність залучення зовнішньої технічної експертизи (ТЕО)
Великі міські громади (понад 50 тис. мешканців, тилові) 	✓ Переважно вважають вимоги "дещо складними для розуміння", але готові до їх імплементації. 	✓ Мають загальне розуміння або достатньо знань; запроваджують внутрішнє навчання. 	✓ Скоріше так, мають доступ до консультантів або спроможних агенцій регіонального розвитку. 
Селищні та середні міські громади (10 - 50 тис. мешканців) 	⚠ Вважають вимоги "надто загальними, складними для розуміння". 	⚠ Зазначають, що "знання та навички не є достатніми для якісної оцінки". 	⚠ Важко відповісти; зовнішня допомога епізодична або відсутня. 
Сільські громади (до 10 тис. мешканців, особливо прикордонні) 	✗ Сприймають документи як "не зрозумілі" або "написані не для використання". 	✗ Категорично визнають відсутність навичок або зазначають, що "не знайомі з процедурами". 	✗ Категоричне "Ні"; повна ізольованість від ринку консалтингових послуг. 

Розбір ключового тренду з анкет засвідчив, що значна частина респондентів прямо артикулює побоювання щодо соціально-економічних наслідків реформи. Відповідаючи на питання про те, з якими твердженнями щодо реформи публічного інвестування вони погоджуються, представники місцевого самоврядування масово обирали опцію: *реформа «збільшить асиметрію у розвитку між великими/багатими і менш спроможними громадами через неможливість менших громад готувати, оцінювати та співфінансувати важливі, вартісні проєкти»*. Ця артикуляція побоювань базується на чіткому усвідомленні трьох головних дефіцитів, які роблять їх неконкурентоспроможними в новій системі координат:

- По-перше, неможливість самостійно готувати складну проектну документацію. Правила ПІМ вимагають від ініціаторів не просто описати ідею, а провести глибоке техніко-економічне обґрунтування (ТЕО), аналіз ризиків, розрахунків соціально-економічного ефекту та підготувати кошторисні розрахунки за оновленими стандартами. Малі громади, які часто не мають у штаті профільного архітектора, економіста-аналітика чи інженера-проектувальника, зазвичай не здатні згенерувати такий масив документації власними силами. Відсутність спеціалізованого програмного забезпечення та доступу до макроекономічних баз даних робить це завдання для них нездійсненним.
- По-друге, гострий брак фахівців для проведення якісної попередньої оцінки. Відповідно до законодавства, органи місцевого самоврядування повинні самостійно здійснювати попередню оцінку проєктів, розглядаючи альтернативні варіанти їх виконання. Як свідчать дані

опитування, посадові особи на місцях відверто зізнаються, що їхні знання та навички не є достатніми для якісної оцінки. *Управлінський апарат сільських та селищних рад оптимізований для виконання базових адміністративних послуг, а не для виконання функцій проєктного управління.* Відсутність доступу до якісних і доступних програм підвищення кваліфікації у цій вузькій сфері консервує цю проблему.

- По-третє, відсутність вільних коштів на обов'язкове співфінансування вартісних проєктів. Система публічних інвестицій, як правило, передбачає фінансову співучасть ініціатора. Аналіз відповідей свідчить, що більшість громад не здатні здійснювати середньострокове фінансове планування, оскільки не можуть прогнозувати розмір коштів та субвенцій, які надходять з державного бюджету в трирічній перспективі. Бюджети більшості сільських громад є дотаційними і спрямовуються переважно на захищені статті видатків (утримання освіти, медицини, соціального захисту). Вилучення ресурсу на співфінансування масштабного інфраструктурного проєкту означає скорочення базових послуг для населення, що є політично та соціально неприйнятним для місцевих рад.



Висновок з цього блоку досліджень є однозначним: архітектура реформи, яка встановлює єдині, високі стандарти бюрократичної та технічної підготовки для всіх суб'єктів незалежно від їхнього розміру - чи то місто-мільйонник з десятками аналітиків, чи то умовна сільська громада на 5 тисяч мешканців поблизу лінії фронту - є априорі несправедливою та дискримінаційною. Замість створення стимулів для розвитку, вона встановлює загороджувальні тарифи на участь у відбудові. Окрім того, респонденти

висловили занепокоєння, що надмірна жорсткість вимог ПІМ «зменшить можливості громад залучати кошти міжнародної технічної допомоги (МТД) та донорів для фінансування проектів розвитку у громадах через неспівпадіння вимог донора і вимог ПІ до проектів», що ще більше звужує їхні перспективи.

Механізм виключення слабких громад з інвестиційних процесів найкраще описується через концепт «пастки спроможності» - структурної патології державного врядування, за якої інституції з низьким потенціалом не можуть отримати ресурси, необхідні для власного розвитку, саме через те, що отримання цих ресурсів вимагає вже існуючого високого інституційного потенціалу. В контексті української реформи ПІМ ця пастка формується через комбінацію високої фінансової вартості підготовки проектів та кадрового голоду на місцях.

Продовження у наступній частині.

Цей матеріал створено ГО «Інститут громадянського суспільства» за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проекту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст цього матеріалу є відповідальністю ГО «Інститут громадянського суспільства» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР — Єднання.