

ПОЛІТИКА ЗГУРТОВАНOSTІ ЄС: ЧИ ГОТОВА УКРАЇНА ДО ВЕЛИКИХ ІНВЕСТИЦІЙ?

Підготували:

Яна Охріменко, старша економістка ЦЕС

Дата:

15 червня 2026 р.

ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Загальна оцінка прогресу.....	13
2. Стратегії розвитку в логіці багаторічного програмування.....	13
3. Середньострокове інвестиційне планування і зв'язок із майбутнім СФСР	14
4. Інституційна спроможність: підрозділи УПІ без повної моделі управління фондами ЄС	15
5. Функціональні типи територій і територіальна диференціація політики	16
6. Цифровий моніторинг інвестицій.....	16
7. Партнерство та консультації	17
8. Міжнародне територіальне співробітництво	17
9. Горизонтальні вимоги: закупівлі, державна допомога, DNSH та фінансова стійкість.....	18
10. Моніторинг і оцінка.....	19
11. Подальші кроки	19

Центр економічної стратегії (ЦЕС) – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для детальної інформації та коментарів просимо звертатися до директора з комунікацій В'ячеслава Ноздріна – viacheslav.nozdrin@ces.org.ua, також запрошуємо відвідати наш [сайт](#).

ГОЛОВНЕ

Чи була б Україна готова ефективно використати кошти політики згуртованості, якби найближчим часом стала членом ЄС або отримала ширший доступ до інструментів, побудованих за подібною логікою? Це ключове питання цього дослідження.

За останній рік Україна зробила помітний крок у цьому напрямі. Найбільше змінилася система управління публічними інвестиціями. Стратегії тепер мають бути краще пов'язані з майбутніми інвестиційними проєктами: вони повинні містити фінансове обґрунтування, очікувані результати та вимірювані показники. З'явився середньостроковий план пріоритетних публічних інвестицій на 2026-2028 роки. DREAM отримує більшу роль у моніторингу проєктів. Також запроваджуються завершальна та постінвестиційна оцінки (див. детальний опис нещодавніх реформ в Таблиці 1).

Проте для ефективного використання коштів політики згуртованості окремі інструменти мають бути поєднані в один цикл: від стратегічного планування та відбору проєктів до фінансування, моніторингу, аудиту й оцінки результатів. Підрозділи з управління публічними інвестиціями можуть покращити підготовку, оцінку та моніторинг проєктів, але вони не замінюють органи управління програмами, проміжні органи, платіжні функції, аудит і механізми фінансових коригувань у логіці [Регламенту 2021/1060](#). DREAM ще потребує інтеграції з Казначейством, Prozorro, реєстрами бенефіціарів, ГІС та іншими системами. Чек-листи і критерії відповідності стратегій наближають Україну до логіки *enabling conditions*¹, однак поки що функціонують як фільтр на етапі підготовки документів, а не як постійний механізм контролю протягом усього циклу реалізації.

Отже, відповідь на головне питання звучить так: Україна вже має частину потрібних правил та інструментів, але ще не має повністю зібраної системи управління коштами політики згуртованості.

Основні рекомендації:

- поєднати стратегії, середньостроковий план публічних інвестицій, Бюджетну декларацію і майбутній середньостроковий фінансово-структурний план в один цикл;
- зробити чек-листи та критерії відповідності постійним механізмом контролю;
- визначити модель управління майбутніми фондами ЄС, включно з органами управління програмами, платіжними функціями та аудитом;
- закріпити правила фінансових коригувань і відповідальності за порушення;
- інтегрувати DREAM з іншими державними ІТ-системами;
- посилити спроможність громад і регіонів готувати якісні проєкти.

¹ Enabling conditions – це попередні умови, які держава має виконати, щоб кошти ЄС могли використовуватися ефективно й відповідно до правил політики згуртованості. Вони стосуються не окремих проєктів, а якості всієї системи управління: наявності стратегій, інституційної спроможності, прозорого відбору проєктів, моніторингу, дотримання горизонтальних вимог ЄС. У цьому сенсі українські чек-листи й критерії відповідності стратегій виконують подібну функцію: вони перетворюють стратегії з формальних документів на інструмент для перевірки готовності до фінансування.

Таблиця 1. Стан імплементації acquis розділу 22

Необхідний крок	Прийнятий акт / інструмент	Практичний результат	Відповідність acquis ЄС та залишкові ризики
<p>Впровадити багаторічне стратегічне програмування</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2026 № 361 «Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2026 р. № 360-р «Про затвердження плану дій щодо забезпечення єдиних підходів до розроблення, проведення моніторингу та оцінки результатів реалізації галузевих (секторальних) стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»</p>	<p>Запроваджено єдині вимоги до розроблення, моніторингу та оцінювання стратегій. Стратегії мають містити фінансове обґрунтування, очікувані результати та вимірювані показники, а їхній зміст має бути пов'язаний із майбутніми публічними інвестиціями.</p>	<p>Підхід наближає українське стратегічне планування до логіки багаторічного програмування за Регламентом 2021/1060. Водночас слабким місцем залишається зв'язок між стратегічними пріоритетами, Бюджетною декларацією та реалістичними проектними портфелями. Бюджетна декларація є середньостроковою рамкою, але поки не виконує повною мірою роль інтегрованого Medium-term fiscal-structural plan² (Середньостроковий фінансово-структурний план, СФСП), який поєднує фіскальну траєкторію, реформи та інвестиційні пріоритети.</p>
<p>Визначити інституції для управління публічними інвестиціями</p>	<p>Наказ Міністерства економіки України від 06.08.2025 № 2942 «Про затвердження Примірних положень про підрозділи з управління публічними інвестиціями»</p>	<p>Запроваджено типову модель підрозділів з управління публічними інвестиціями на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Вони мають супроводжувати підготовку, оцінку, відбір і моніторинг інвестиційних проектів.</p>	<p>Створення спеціалізованих підрозділів відповідає загальній логіці інституційного розмежування функцій у системах управління коштами ЄС. Водночас ці підрозділи не є органами аудиту у значенні Регламенту 2021/1060, а їхня кадрова спроможність і фактична незалежність під час оцінювання залишаються обмеженими.</p>

² План, що поєднує всі значущі інвестиції та визначає траєкторію публічних видатків для країни на 4 або 5 років (в залежності від виборчого циклу в країні). Див. деталі в дослідженні ЦЕС ЄС змінив правила середньострокового фіскального планування. Що це означає для України? - Центр економічної стратегії

<p>Запровадити механізм попередніх умов і критеріїв відповідності</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2026 № 361 «Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»</p>	<p>Запроваджено чек-листи та процедури перевірки стратегій на відповідність загальним критеріям, територіальному виміру та іншим вимогам. Це має зменшити ризик включення до програм слабо обґрунтованих або стратегічно неузгоджених проєктів.</p>	<p>Механізм наближає Україну до логіки <i>enabling conditions</i> за статтею 15 Регламенту 2021/1060. Однак він не забезпечує «постійного моніторингу» виконання цих умов, як того вимагає пункт 6 статті 15 CPR, оскільки чек-лист є лише разовим фільтром під час затвердження документа.</p> <p>Моніторинг реалізації стратегій є, але він не має наслідків, аналогічних CPR, зокрема автоматичного обмеження/зупинки фінансування у разі невиконання умов.</p>
<p>Пов'язати стратегічне планування з бюджетним процесом</p>	<p>Закон України від 16.01.2025 № 4225-IX та Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2026 № 361 «Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»</p>	<p>Стратегічні документи та інвестиційні пропозиції відтепер мають краще узгоджуватися з бюджетними можливостями. Посилюється роль фінансового обґрунтування та перевірки ресурсного забезпечення стратегій.</p>	<p>Підхід відповідає загальній логіці Директиви 2011/85 щодо бюджетних рамок і середньострокового планування. Водночас українські фіскальні правила ще не охоплюють повною мірою весь сектор загального державного управління, зокрема місцевий рівень і пов'язані з ним зобов'язання.</p>
<p>Впровадити вимірювані показники результативності</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2026 № 361 «Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»</p>	<p>Для стратегій посилено вимогу визначати вимірювані результати та звітувати про їх виконання. Це має зменшити декларативність стратегічних документів і краще пов'язати цілі з практичними результатами.</p>	<p>Підхід відповідає performance-based logic фондів згуртованості. Водночас якість KPI залежить від доступності та надійності базових даних. Через війну, обмежене оприлюднення офіційної статистики та фрагментацію IT-систем частина показників може залишатися формальною або складною для незалежної перевірки.</p>
<p>Створити цифрову платформу для моніторингу</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 01.05.2026 № 612 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2025 р. № 294»</p>	<p>DREAM закріплюється як ключовий цифровий інструмент моніторингу середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій. Пла-</p>	<p>DREAM створює передумови для прозорішого моніторингу проєктів відновлення та майбутнього наближення до стандартів звітності ЄС. Водночас це ще не повна інтеграція з європейською системою</p>

інвестиційних проєктів		тформа структурує дані про проєкти, їхній статус і процес реалізації.	SFC2021 . Платформа потребує подальшого доопрацювання: зокрема, наразі бракує повної інформації про фактичний статус реалізації проєктів, а також повної інтеграції з Казначейством, Prozorro та іншими державними ІТ-системами. Це створює ризики фрагментації даних і ускладнює наскрізний моніторинг усього інвестиційного циклу — від підготовки проєкту до закупівель, фінансування, виконання та оцінки результатів.
Посилити регулярне цифрове звітування виконавців	Наказ Міністерства фінансів України від 20.01.2026 № 50 «Про внесення змін до Наказу № 22»	Посилюється вимога до регулярного подання інформації про фізичний і фінансовий прогрес проєктів. Це покращує контроль над реалізацією проєктів і використанням коштів.	Підхід відповідає принципам прозорості, підзвітності та належного фінансового управління відповідно до Регламенту 2024/2509 . Водночас ручне внесення частини даних створює ризики помилок, затримок і маніпуляцій.
Розвинути територіальну типологізацію для інвестиційного планування	Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2025 № 1493 «Про визначення переліку функціональних типів територій та вимог до показників для віднесення територій до різних функціональних типів»	Запроваджено функціональні типи територій, зокрема території відновлення та полюси зростання, а також вимоги щодо показників їх визначення. Це допомагає краще таргетувати регіональну політику та публічні інвестиції.	Підхід відповідає європейській логіці територіальної згуртованості, за якою підтримка має враховувати різні потреби територій, а не спиратися лише на адміністративний поділ. Він наближений до положень статті 174 ДФЄС та Регламенту 2021/1060 щодо інтегрованого територіального розвитку і територіальних стратегій. Водночас українська типологія поки є інструментом таргетування регіональної політики, а не повною системою територіального програмування: її ще потрібно інтегрувати в критерії відбору проєктів, інвестиційні портфелі, моніторинг результатів і бюджетне планування.

<p>Закріпити принципи партнерства та консультацій</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2026 № 361 «Про затвердження Порядку розроблення, моніторингу та оцінки результатів реалізації стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій»</p>	<p>Публічні консультації та залучення заінтересованих сторін стають частиною підготовки стратегічних документів. Це має підвищити якість планування та врахування потреб громад, бізнесу й громадянського суспільства.</p>	<p>Цей підхід узгоджується з Європейським кодексом поведінки щодо партнерства (Регламент 240/2014). Проте норми загального закону відтерміновані до кінця війни.</p>
<p>Запровадити попередню перевірку проєктів на ризики отримання державної допомоги</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 232 «Деякі питання розподілу публічних інвестицій» та пов'язані з нею процедури управління публічними інвестиціями.</p>	<p>У процедурах розподілу публічних інвестицій відтепер враховуються ризики, пов'язані з бюджетною підтримкою суб'єктів господарювання, зокрема комунальних підприємств, МСП, індустріальних парків або інфраструктурних проєктів із комерційним ефектом. Це допомагає виявляти потенційні питання щодо державної допомоги ще на етапі відбору проєктів.</p>	<p>Такий підхід допомагає раніше виявляти проєкти, у яких може виникати питання щодо державної допомоги: наприклад, якщо бюджетні кошти спрямовуються на комунальне підприємство, МСП, індустріальний парк або інфраструктурний об'єкт із комерційним використанням. Водночас ця перевірка не замінює повного аналізу відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та правил ЄС, зокрема GBER (GBER — General Block Exemption Regulation – Загальний регламент групового звільнення). Тому її варто розглядати як попередній фільтр у системі управління публічними інвестиціями, а не як окрему реформу режиму державної допомоги.</p>
<p>Повернути конкуренцію та посилити контроль у публічних закупівлях</p>	<p>Закон України «Про публічні закупівлі», ухвалений Верховною Радою 27.05.2026 за законопроектом № 11520³ та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.12.2025 № 1390-р «Про схвалення Дорожньої карти посилення контролю за публічними закупівлями та затвер-</p>	<p>Новий закон комплексно оновлює правила публічних закупівель, розширює інструменти конкурентних процедур, посилює прозорість і наближає систему до стандартів ЄС. Дорожня карта № 1390-р окремо фокусується на посиленні контролю, ризик-індикаторах і ролі ДАСУ.</p>	<p>Це крок у напрямі Директиви 2014/24 та стандартів прозорої відбудови. Залишковим ризиком є збереження винятків і прямих договорів для окремих категорій закупівель, особливо в умовах війни та під час реалізації проєктів відновлення.</p>

³ Станом на 01.06.2026 – направлений на підпис Президенту України.

	дження плану заходів з її реалізації на 2025-2027 роки».		
Враховувати принцип DNSH та екологічні наслідки інвестицій	Наказ Міністерства економіки України від 28.08.2025 № 353 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аналізу екологічних наслідків та впливу реалізації публічного інвестиційного проєкту на навколишнє природне середовище та аналізу дотримання вимог щодо інклюзивності та безбар'єрності, а також щодо відповідності Цілям сталого розвитку під час підготовки публічного інвестиційного проєкту на державному, регіональному та місцевому рівні»	Методичні рекомендації запроваджують підхід до аналізу екологічних і кліматичних наслідків під час підготовки публічних інвестиційних проєктів. Це створює основу для врахування принципу «не нашкодь» у проєктному циклі.	Підхід наближає підготовку проєктів до логіки DNSH (Do No Significant Harm – «не завдай значної шкоди») та екологічного скринінгу в ЄС. Водночас акт має характер методичних рекомендацій, тому DNSH ще не функціонує як повноцінна юридично обов'язкова умова, аналогічна правилам фондів ЄС або Таксономії ⁴ .
Підготувати рамку для участі громад у міжнародному територіальному співробітництві	Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2025 № 1647 «Про затвердження Державної програми розвитку міжнародного територіального співробітництва на 2025-2027 роки»	Програма посилює рамку для міжнародного територіального співробітництва та участі громад у транскордонних ініціативах. Вона створює кращі передумови для підготовки й реалізації проєктів у логіці Interreg.	Підхід наближає Україну до правил територіального співробітництва, встановлених Регламентом 2021/1059 . Водночас повноцінне застосування SCO потребує додаткового врегулювання бюджетних процедур, правил допустимості витрат, контролю та аудиту.
Пріоритезувати проєкти за прозорими критеріями	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 527 «Деякі питання управління публічними інвестиціями»; Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 294 «Про затвердження Порядку розроблення та моніторингу»	Запроваджено більш формалізований підхід до оцінки та пріоритезації інвестиційних проєктів з урахуванням готовності, стратегічної від-	Підхід відповідає європейській логіці value for money, оскільки запроваджує не разовий політичний відбір, а формалізовану оцінку, портфельне планування та середньострокове визначення пріоритетів. Водночас система залишатиметься враз-

⁴ Таксономія ЄС – це система класифікації екологічно сталих видів економічної діяльності, встановлена [Регламентом 2020/852](#). Вона визначає критерії, за якими діяльність може вважатися екологічно сталою: зокрема, вона має робити суттєвий внесок в одну або кілька екологічних цілей, не завдавати істотної шкоди іншим екологічним цілям – принцип DNSH – та відповідати мінімальним соціальним гарантіям.

	нгу реалізації середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.07.2025 № 671-р «Про затвердження Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави на 2026–2028 роки»	повідності, очікуваного ефекту та інших критеріїв.	ливою до ручного впливу, якщо критерії, їхні ваги, підстави для включення проєктів до портфелів і зміни пріоритетів не будуть достатньо прозорими, стабільними та публічно обґрунтованими.
Запровадити оцінку фінансових ризиків інвестиційних проєктів	Наказ Міністерства фінансів України від 23.06.2025 № 316 «Про затвердження Методики розрахунку вартості публічного інвестиційного проєкту»	Методика має підвищити якість розрахунку вартості проєктів і врахування ризиків на етапі підготовки. Це важливо для уникнення заниження бюджетів, подальших перевитрат і нереалістичних ТЕО.	Підхід відповідає принципам належного фінансового управління відповідно до законодавства ЄС. Водночас оцінка ризиків не є повноцінною системою страхування або гарантування ризиків. Особливою проблемою залишаються воєнні ризики, руйнування активів і різке зростання вартості реалізації проєктів.
Посилити роль координаційного органу в управлінні інвестиційним портфелем	Постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2024 № 549 «Про утворення Стратегічної інвестиційної ради»	Стратегічна інвестиційна рада відіграє роль у формуванні та погодженні єдиного підходу до пріоритетних публічних інвестицій. Це має зменшити фрагментацію між різними міністерствами та переліками проєктів.	Такий орган відповідає загальній логіці координації інвестиційної політики. Водночас його не можна повністю прирівнювати до органів управління фондами ЄС. Частина проєктів або джерел фінансування може залишатися поза повним контролем єдиного портфеля.
Запровадити постінвестиційну оцінку	Постанова Кабінету Міністрів України від 10.04.2026 № 491 «Про затвердження Порядку проведення постінвестиційної оцінки масштабного публічного інвестиційного проєкту»	Запроваджено механізм оцінювання результатів після реалізації масштабних публічних інвестиційних проєктів. Це має допомогти порівнювати очікуваний ефект із фактичним і використовувати ці висновки для подальшого планування.	Підхід відповідає загальній логіці оцінювання результативності за Регламентом 2021/1060 . Водночас ризиком залишається обмежена незалежність оцінки, якщо її проводить або готує сам ініціатор проєкту.

<p>Унормувати завершальну оцінку проєктів</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2026 № 189 «Про затвердження Порядку проведення завершальної оцінки стану реалізації публічного інвестиційного проєкту»</p>	<p>Встановлено процедуру завершальної оцінки після реалізації публічного інвестиційного проєкту. Вона має показати, наскільки фактичні результати відповідають початковим параметрам, вартості, строкам і очікуваному ефекту.</p>	<p>Це важливий елемент повного циклу управління інвестиціями та фінального звітування. Водночас залишаються питання щодо відповідальності за суттєві відхилення від початкового техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) та щодо використання результатів оцінки для майбутнього відбору проєктів.</p>
<p>Посилити внутрішній контроль, управління ризиками та підзвітність керівників</p>	<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2026 № 217-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2026-2030 роки та затвердження операційного плану заходів з її реалізації»</p>	<p>Стратегія реформування системи управління державними фінансами передбачає посилення внутрішнього контролю, управління ризиками та підвищення підзвітності керівників. Це створює основу для подальшого впровадження управлінських декларацій і управлінського запевнення.</p>	<p>Підхід наближає Україну до логіки management declaration та assurance у системі управління коштами ЄС. Водночас повноцінний операційний механізм перевірки таких декларацій ще потребує додаткового нормативного та інституційного оформлення.</p>
<p>Розмежувати функції ініціювання та оцінки</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 232 «Деякі питання розподілу публічних інвестицій»</p>	<p>Процедури управління публічними інвестиціями передбачають розмежування ролей у підготовці, оцінці та відборі проєктів. Це має зменшити ризик конфлікту інтересів, коли ініціатор фактично оцінює власний проєкт.</p>	<p>Підхід відповідає стандартам внутрішнього контролю ЄС. Водночас у малих громадах і невеликих органах влади функціональне розмежування може бути складним через брак кадрів, тому формальна вимога не завжди гарантує фактичну незалежність оцінювання.</p>
<p>Запровадити контроль за інклюзивністю та безбар'єрністю</p>	<p>Наказ Міністерства економіки України від 28.08.2025 № 353 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення аналізу екологічних наслідків та впливу реалізації публічного інвестиційного проєкту на навколишнє природне середовище та аналізу дотримання вимог щодо інклюзивності та безбар'єрності, а також щодо відповідності Цілям сталого розвитку під</p>	<p>Методичні рекомендації передбачають врахування інклюзивності та безбар'єрності під час підготовки публічних інвестиційних проєктів. Це інтегрує соціальні та недискримінаційні критерії в інвестиційне планування.</p>	<p>Підхід узгоджується з горизонтальними принципами недискримінації та доступності в політиці згуртованості ЄС. Водночас через рекомендаційний характер документа і слабкість практичної перевірки аудит доступності може залишатися формальним.</p>

	час підготовки публічного інвестиційного проєкту на державному, регіональному та місцевому рівні»		
Запровадити ex-ante оцінку фінансової спроможності громад і бенефіціарів	Наказ Міністерства фінансів України від 14.07.2016 № 616 «Про затвердження Порядку проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проєкту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самоокупності, а також визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, обслуговування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара»; Наказ Міністерства фінансів України від 28.02.2025 № 131 «Про затвердження Методики визначення джерел і механізмів фінансового забезпечення публічних інвестиційних проєктів та програм публічних інвестицій»	Оцінка фінансової спроможності бенефіціарів має допомогти відсіювати проєкти, які не мають достатньої фінансової бази для реалізації або подальшого утримання.	Підхід відповідає принципу фінансової стійкості отримувачів коштів. Водночас моделі оцінки мають бути адаптовані до воєнного контексту: руйнування активів, падіння доходів громад, міграція населення та безпекові ризики можуть робити стандартні фінансові показники недостатніми.

1. ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ПРОГРЕСУ

За останній рік у сфері Розділу 22 *acquis* ЄС Україна помітно просунулася від переважно декларативного стратегічного планування до більш процедурно оформленої системи підготовки, відбору, моніторингу та оцінювання публічних інвестицій. Нові нормативні акти 2025–2026 років формують зв'язки між стратегічними документами, інвестиційними пропозиціями, середньостроковим плануванням, цифровим моніторингом та оцінкою результатів. Найбільш помітний прогрес стосується трьох напрямів: публічні інвестиції поступово прив'язуються до стратегічного планування; середньострокове планування інвестицій отримує окрему процедуру; для проєктів посилюються вимоги до оцінки, фінансового обґрунтування, екологічного аналізу, звітування та подальшої оцінки результатів.

Політика згуртованості ЄС не працює як набір окремих інвестиційних рішень. Вона спирається на багаторічне програмування, чітке визначення відповідальних інституцій, попередні умови, відбір проєктів за прозорими критеріями, моніторинг результатів, фінансовий контроль і можливість коригування у разі порушень або неефективності. Для України ключовою проблемою залишається те, що окремі елементи такої системи вже існують, але ще не повністю зібрані в єдиний управлінський цикл. Нові реформи 2025–2026 років частково відповідають саме на цей виклик, посилюючи зв'язок між стратегічним плануванням, публічними інвестиціями, цифровим моніторингом, оцінкою результатів і контролем.

Водночас прогрес залишається нерівномірним. Найбільше зроблено в частині управління публічними інвестиціями, стратегічного планування і цифрового моніторингу. Менш просунутими залишаються інституційна архітектура для майбутнього управління фондами ЄС, повноцінна система фінансових коригувань, незалежний аудит, сталі механізми партнерства, повна інтеграція територіальної статистики та зв'язок між середньостроковими інвестиційними планами і бюджетом.

Отже, за останній рік Україна не завершила побудову системи, сумісної з логікою політики згуртованості ЄС, але зробила важливий крок до її формування: окремі реформи у сфері стратегій, публічних інвестицій, цифрового моніторингу та оцінки результатів починають працювати як взаємопов'язані елементи одного циклу.

2. СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ В ЛОГІЦІ БАГАТОРІЧНОГО ПРОГРАМУВАННЯ

Однією з ключових змін стало запровадження чіткіших вимог до стратегій, на основі яких формуються пропозиції щодо публічних інвестицій. Постанова Кабінету Міністрів України № 361 визначила порядок їх розроблення, моніторингу та оцінки результатів, а розпорядження № 360-р – план дій для уніфікації підходів до галузевих і секторальних стратегій. Це змінює практичну роль стратегічного документа: він має містити не лише загальні цілі, а й логіку реалізації, очікувані результати, вимірювані показники та фінансове обґрунтування.

Для Розділу 22 *acquis* ЄС ця зміна важлива, оскільки стратегічне планування має бути пов'язане з інвестиційним циклом і бюджетними обмеженнями. Нові правила не усувають цього розриву, але задають певну послідовність: інвестиційні пропозиції мають спиратися на підготовлені й перевірені стратегії, а не виникати як окремі проєктні ідеї поза системою планування. Це наближає Україну до логіки багаторічного програмування, де проєкти відбираються в межах погоджених пріоритетів.

Чек-листи та вимоги до відповідності стратегій мають працювати як попередній фільтр для документів, які надалі можуть стати основою інвестиційних пропозицій. Вони допомагають відсіювати стратегії без належного фінансового обґрунтування, вимірюваних результатів або зв'язку з територіальними потребами. За своєю логікою цей підхід наближається до *enabling conditions* у політиці згуртованості ЄС: доступ до фінансування має залежати від якості стратегічної рамки, а не лише від наявності формально затвердженого документа. Водночас чинний механізм поки не забезпечує вимогу Регламенту (ЄС) 2021/1060 щодо постійного моніторингу виконання цих умов протягом усього періоду реалізації

3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПЛАНУВАННЯ І ЗВ'ЯЗОК ІЗ МАЙБУТНІМ СФСП

Постанова № 294 встановила порядок розроблення та моніторингу середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій держави, а розпорядження № 671-р затвердило план на 2026–2028 роки. Постанова № 612 додатково посилила роль DREAM у моніторингу виконання цього плану. У результаті інвестиційне планування поступово переходить від щорічного або ситуативного відбору окремих проєктів до визначення пріоритетів на кілька років.

Політика згуртованості ЄС спирається на багаторічне планування. Середньостроковий план публічних інвестицій наближає Україну до цієї логіки, оскільки створює рамку для визначення пріоритетів не лише на один бюджетний рік, а й на середньострокову перспективу.

Постанова № 294 прив'язує розроблення середньострокового плану до процесу підготовки Бюджетної декларації. Тому проблема полягає не у відсутності формального зв'язку з бюджетним циклом, а в його практичній силі. Бюджетна декларація задає середньострокові орієнтири бюджетної політики, але на практиці не створює достатньо жорстких зобов'язань для подальших бюджетних рішень. Через це стратегічні пріоритети та інвестиційні портфелі можуть бути визначені на папері, але не мати достатнього впливу на фактичний розподіл ресурсів, черговість фінансування і перегляд проєктів у наступних бюджетних циклах.

У новій європейській рамці середньострокові фіскально-структурні плани (СФСП) поєднують фіскальну траєкторію, макроекономічні прогнози, реформи та державні інвестиції на 4 або 5 років (залежно від виборчого циклу). Для України це означає, що середньострокове планування публічних інвестицій має бути узгоджене і зі стратегічними пріоритетами, і з реальними бюджетними обмеженнями. На відміну від Бюджетної декларації, СФСП має задавати більш

жорстку середньострокову рамку, у межах якої річні бюджети, реформи та інвестиційні рішення перевіряються на відповідність погодженій фіскальній траєкторії.

Наразі Україна починає формувати інвестиційний механізм: середньостроковий план, портфелі проєктів, і процедури оцінювання. Наступний крок – забезпечити, щоб цей механізм був узгоджений із макрофіскальною рамкою, зокрема, Бюджетною декларацією та майбутнім СФСР.

4. ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ: ПІДРОЗДІЛИ УПІ БЕЗ ПОВНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ ФОНДАМИ ЄС

Наказ Мінекономіки № 2942 затвердив примірні положення про підрозділи з управління публічними інвестиціями. Такі підрозділи мають діяти на центральному, регіональному та місцевому рівнях і супроводжувати підготовку, оцінку, відбір і моніторинг інвестиційних проєктів. Це допомагає закріпити функції управління інвестиціями за окремими структурами з визначеним мандатом, а не залишати їх розпорощеними між різними департаментами.

Підрозділи з управління публічними інвестиціями можуть посилити підготовку проєктів і формування інвестиційного портфеля, однак вони не замінюють інституційну архітектуру управління фондами ЄС. Україна ще має визначити, які органи відповідатимуть за програмування, управління програмами, відбір операцій, платіжні функції, аудит, контроль порушень і фінансові коригування. Без такого розподілу ролей підрозділи УПІ залишатимуться інструментом підготовки інвестицій, але не повною моделлю управління коштами політики згуртованості.

Фактична спроможність цих підрозділів залежатиме від кадрового складу, доступу до даних, методичної підтримки та практичного досвіду підготовки інвестиційних проєктів. На місцях потрібні фахівці, здатні готувати техніко-економічні обґрунтування, аналіз витрат і вигід, фінансові моделі, DNSH-аналіз, закупівельну документацію та звітність за індикаторами. Це особливо важливо для громад і регіонів, які постраждали від війни, де потреба в інвестиціях часто найбільша, а кадровий і фінансовий ресурс для підготовки якісних проєктів – найменший.

Наступний етап має включати практичне посилення цих підрозділів. Потрібні навчання, методична підтримка, типові шаблони документів, доступ до якісних даних, консультативна допомога для громад і, за потреби, регіональні проєктні офіси. Інакше нові підрозділи можуть залишитися формальними структурами з визначеним мандатом, але без достатніх інструментів для підготовки та супроводу проєктів.

5. ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ТЕРИТОРІЙ І ТЕРИТОРІАЛЬНА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПОЛІТИКИ

Постанова № 1493 запровадила перелік функціональних типів територій і вимоги до показників, за якими громади належать до різних типів. Для розділу 22 *acquis* ЄС це важливо як крок до більш диференційованої регіональної політики. Підтримка має враховувати не лише адміністративний статус території, а й її реальні потреби, функції, обмеження та потенціал розвитку.

Для України така типологізація має особливе практичне значення. Війна змінила економічну, демографічну та інфраструктурну карту країни: частина територій потребує базового відновлення, частина – підтримки економічної спеціалізації, розвитку транспортної доступності, інтеграції внутрішньо переміщених осіб або посилення ролі як центрів зростання. Єдина модель підтримки для всіх громад у таких умовах не працюватиме.

Функціональні типи територій можуть зробити стратегічне планування та відбір публічних інвестицій точнішими. Території відновлення, полюси зростання, прикордонні та інші специфічні території мають різні завдання й потребують різних інструментів. У цьому сенсі постанова № 1493 створює основу для кращого таргетування регіональної політики: інвестиції мають відповідати типу території, а не розподілятися за однаковою логікою для всіх громад.

Водночас типологія матиме практичне значення лише тоді, коли впливатиме на управлінські рішення. Її потрібно інтегрувати в розроблення стратегій, формування інвестиційних портфелів, критерії відбору проєктів, моніторинг результатів, роботу з ГІС, DREAM і бюджетне планування.

6. ЦИФРОВИЙ МОНІТОРИНГ ІНВЕСТИЦІЙ

Постанова № 612 закріпила DREAM як обов'язковий інструмент моніторингу середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій. Крім того, зміни до фінансової звітності посилюють регулярне подання інформації про фізичний і фінансовий прогрес проєктів. В контексті політики згуртованості, цифровий слід проєкту є основною важливою передумовою прозорості, контролю та подальшого аудиту.

DREAM може стати основою майбутнього *audit trail*⁵: від ідеї проєкту до підготовки, оцінки, включення до портфеля, фінансування, реалізації, змін, закупівель, завершення та оцінки результатів. Якщо система буде повною, відкритою й інтегрованою з іншими державними ІТ-системами, вона може суттєво зменшити ризики ручного втручання. Відтепер система має

⁵ Audit trail – документований ланцюг рішень, даних і підтвердних матеріалів, який дає змогу перевірити законність, правильність і результативність підтримки, наданої конкретній операції або проєкту. У системі фондів ЄС такий ланцюг має охоплювати ключові етапи відбору, фінансування, виконання, звітування, платежів і контролю; його елементи визначені в Додатку XIII до Регламенту (ЄС) 2021/1060.

фіксувати ключові відомості про проєкт: коли його подано, хто був ініціатором, які документи додано, які оцінки він отримав, з яких підстав його включено або не включено до портфеля, а також як змінювалися вартість і строки реалізації.

Однак поки DREAM не слід прирівнювати до повної системи електронного управління фондами ЄС на кшталт SFC2021. Залишаються ризики неповної інтеграції з Казначейством, закупівельними системами, реєстрами бенефіціарів, ГІС та іншими джерелами даних. Також важливо, щоб дані були не лише внесені, а й стандартизовані: потрібні унікальні ідентифікатори проєктів, бенефіціарів, локацій, джерел фінансування і контрактів.

7. ПАРТНЕРСТВО ТА КОНСУЛЬТАЦІЇ

Постанова № 361 передбачає проведення консультацій під час підготовки стратегій, які є основою для формування пропозицій щодо публічних інвестицій. Це важливо для Розділу 22 acquis ЄС, оскільки політика згуртованості спирається не лише на рішення центральних органів влади, а й на участь місцевого самоврядування, соціальних партнерів, бізнесу, експертного середовища та громадянського суспільства.

Цей підхід відповідає логіці Європейського кодексу поведінки щодо партнерства. У ЄС партнери мають бути залучені до підготовки, реалізації, моніторингу та оцінювання програм. Для України це означає, що консультації не повинні обмежуватися формальним збором пропозицій до вже підготовленого документа. Водночас на практиці існує суттєвий розрив: норми профільного закону «Про публічні консультації» відтерміновані до моменту припинення або скасування воєнного стану.

Практичний ризик полягає в тому, що консультації можуть залишитися процедурою без реального впливу. Якщо учасники подають пропозиції, але не бачать, які з них враховані, які відхилені і з яких причин, довіра до процесу буде низькою. Тому наступний крок – запровадити публічну матрицю консультацій, коротке обґрунтування врахування або відхилення пропозицій і мінімальні вимоги до якості консультацій.

8. МІЖНАРОДНЕ ТЕРИТОРІАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Постанова № 1647 затвердила Державну програму розвитку міжнародного територіального співробітництва на 2025–2027 роки. Вона визначає напрями роботи для участі громад і регіонів у транскордонних та інших спільних проєктах із партнерами з країн ЄС.

У ЄС цей напрям регулюється Регламентом 2021/1059 і охоплює спільні програми та проєкти між учасниками з різних країн. Для практичної участі в таких програмах потрібні узгоджені правила підготовки проєктів, фінансування, контролю, звітності та взаємодії між партнерами.

Українська програма створює базу для цього напрямку, але її потрібно доповнити практичними правилами. Громадам потрібні зрозумілі вимоги щодо допустимих витрат, співфінансування,

підтвердження витрат, аудиту, контролю, звітності та роботи з іноземними партнерами. Без цього участь у спільних програмах залишатиметься складною навіть за наявності політичної підтримки.

9. ГОРИЗОНТАЛЬНІ ВИМОГИ: ЗАКУПІВЛІ, ДЕРЖАВНА ДОПОМОГА, DNSH ТА ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ

Прогрес відбувся в горизонтальних вимогах, які не належать виключно до Розділу 22, але є критично важливими для майбутнього управління фондами ЄС. Новий Закон України «Про публічні закупівлі» та Дорожня карта посилення контролю за публічними закупівлями на 2025–2027 роки мають посилити конкуренцію, контроль, ризик-індикатори і роль Держаудитслужби. Це важливо, бо найбільші корупційні ризики інвестиційних проєктів часто виникають не на етапі стратегії, а на етапах тендерів, змін договорів, додаткових робіт і виконання контрактів.

Другий блок – державна допомога. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 232 «Деякі питання розподілу публічних інвестицій» та пов'язані з нею процедури управління публічними інвестиціями створюють можливість раніше виявляти проєкти, у яких може виникати питання щодо надання державної допомоги. Це стосується, зокрема, проєктів за участі комунальних підприємств, МСП, індустріальних парків або інфраструктури з потенційним комерційним використанням. Водночас така попередня перевірка не замінює повного аналізу відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 № 1555-VII та правил ЄС, зокрема GBER. Тому в межах цього розділу її варто розглядати як елемент попереднього скринінгу в системі УПП, а не як окрему реформу режиму державної допомоги.

Третій блок – DNSH, екологічні наслідки, інклюзивність і безбар'єрність. Наказ Мінекономіки № 353 запроваджує методичні рекомендації щодо аналізу екологічних наслідків, впливу на довкілля, інклюзивності, безбар'єрності та відповідності цілям сталого розвитку під час підготовки публічних інвестиційних проєктів. Акт має методичний характер, тому DNSH ще не працює як повноцінна юридично обов'язкова умова фінансування, аналогічна правилам фондів ЄС або критеріям екологічно сталих інвестицій за Регламентом 2020/852.

Четвертий блок – оцінка фінансової стійкості і вартості проєктів. Наказ Мінфіну № 316 щодо методики розрахунку вартості публічного інвестиційного проєкту, а також пов'язані методики щодо фінансового забезпечення і фінансової спроможності бенефіціарів мають зменшити ризик заниження бюджетів, нереалістичних ТЕО і подальших перевитрат. Але ці інструменти потрібно адаптувати до воєнного контексту: руйнування активів, падіння доходів громад, міграція населення і безпекові ризики можуть робити стандартні фінансові показники недостатніми.

10. МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА

Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2026 р. № 189 унормувала завершальну оцінку стану реалізації публічного інвестиційного проєкту, а постанова від 10 квітня 2026 р. № 491 – постінвестиційну оцінку масштабного проєкту. Окрім того, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2026–2030 роки передбачає посилення внутрішнього контролю, управління ризиками та управлінської підзвітності. Ці зміни наближають Україну до підходу ЄС, де управління коштами спирається на внутрішній контроль, управління ризиками та відповідальність керівників за достовірність звітності.

Постанова № 189 також передбачає розмежування функцій між підрозділами, які готували проєкт, і тими, хто проводить оцінку; реформа має знизити ризик конфлікту інтересів. Водночас на практиці така вимога може залишатися формальною, особливо на рівні громад, де бракує кадрів, а зовнішня незалежна перевірка техніко-економічних обґрунтувань не завжди доступна.

Питання полягає в тому, чи впливатимуть результати оцінки на майбутні рішення. Постанова № 189 і постанова № 491 передбачають, що висновки оцінки мають враховуватися під час підготовки наступних проєктів і пропозицій до середньострокового плану публічних інвестицій. Але для цього потрібен робочий механізм зворотного зв'язку. Якщо оцінка лише фіксуватиме відхилення від початкового ТЕО, її вплив буде обмеженим. Натомість вона має змінювати наступний цикл планування: критерії готовності, підходи до розрахунку вартості, вимоги до прогнозів попиту та оцінку спроможності ініціаторів.

Наступний крок – пов'язати результати завершальної та постінвестиційної оцінки з DREAM і процедурами майбутнього відбору проєктів. Типові перевищення вартості мають враховуватися під час оновлення методики розрахунку вартості; нереалістичні прогнози попиту – під час перегляду вимог до ТЕО; системні затримки – під час визначення критеріїв готовності; слабка якість реалізації окремих ініціаторів – під час оцінки їхньої спроможності. Тоді оцінка працюватиме не лише як фінальний звіт, а й як інструмент для вдосконалення подальших інвестиційних рішень.

11. ПОДАЛЬШІ КРОКИ

За останній рік Україна суттєво просунулася у формуванні процедурної рамки для Розділу 22. Наступний етап має зосередитися на інтеграції вже створених елементів в єдину систему планування, відбору, фінансування, моніторингу та контролю.

- Потрібно звести стратегічний, інвестиційний та макрофіскальний компоненти в єдину ієрархію. ДСРР, регіональні та секторальні стратегії, середньостроковий план публічних інвестицій, Бюджетна декларація і майбутній СФСР мають працювати як єдиний цикл, а не як паралельні документи. Для цього варто чітко визначити, які стратегічні документи є підставою для включення проєктів до портфелів, як перевіряється їхня фінансова реалістичність і як бюджетні обмеження впливають на черговість фінансування.

- Чек-листи та критерії відповідності мають стати постійним механізмом забезпечення *enabling conditions*. Вимоги до стратегій, партнерства, екологічних норм, державної допомоги та якості даних мають перевірятися не лише на етапі підготовки документа, а й під час реалізації проєктів. Також потрібно визначити наслідки невиконання таких умов: перегляд проєкту, тимчасове призупинення фінансування, додаткова перевірка або виключення з портфеля.
- Необхідно визначити інституційну модель управління майбутніми фондами ЄС. Це можна зробити через окремий рамковий акт або дорожню карту інституційної підготовки до управління коштами політики згуртованості. У ній потрібно визначити координаційний орган, органи управління програмами, проміжні органи, платіжні функції, аудит, порядок контролю за порушеннями та фінансові коригування. Підрозділи РІМ є важливими для підготовки та супроводу інвестицій, але вони не замінюють повної архітектури управління фондами ЄС.
- Потрібно завершити цифрову інтеграцію. DREAM, ГІС, Казначейство, Prozorro, реєстри бенефіціарів і системи фінансової звітності мають бути пов'язані між собою через спільні ідентифікатори проєктів, бенефіціарів, локацій, контрактів і джерел фінансування. Без цього *audit trail* залишатиметься неповним, а перевірка даних і надалі залежатиме від ручного зіставлення інформації з різних систем.
- Потрібно посилити спроможність громад і регіонів у підготовці якісних проєктів. Менш спроможні громади мають отримати практичну підтримку: типові шаблони документів, методичні інструкції, навчання, консультаційний *helpdesk* і, за потреби, регіональні проєктні офіси. Інакше система відбору може на практиці винагороджувати громади з уже сильною адміністративною спроможністю, а не території з найбільшими потребами.
- Варто закріпити правила фінансових коригувань і відповідальність за їх порушення. Для майбутнього управління коштами політики згуртованості важливо визначити, хто ухвалює рішення про коригування, у яких випадках вони застосовуються, як розраховується їхній розмір і хто несе фінансову відповідальність за порушення. Це має стосуватися не лише явного нецільового використання коштів, а й порушень у закупівлях, конфлікту інтересів, недостовірних даних, слабого контролю або суттєвих відхилень від затверджених параметрів проєкту.