

Аналіз інституційної структури Ukraine Facility

Дисклеймер: Цей полісі-пейпер концентрується на архітектурі управління і реалізації Pillar (Компоненту) 1 Ukraine Facility, а саме Плану України. Питання управління Pillar 2 (Ukraine Investment Framework) та Pillar 3 (Технічна допомога та адміністративна підтримка) знаходяться поза межами обсягу цього документу.

1. Існуюча структура управління Ukraine Facility

Цей полісі-пейпер розглядає архітектуру управління та впровадження Ukraine Facility через призму трьох рівнів: центрального, регіонального та місцевого.

1.1. Центральний рівень

Основним елементом архітектури управління Ukraine Facility на центральному рівні є Міністерство економіки та довкілля України (тут і далі – Мінекономіки) як Національний координатор впровадження інструменту. Статус Мінекономіки як Національного координатора Ukraine Facility встановлено Постановою КМУ № 1318 від 15 листопада 2024 року. Цей акт визначає повноваження Мінекономіки з формування та подання Плану України, координації виконавців та звітування перед Європейською Комісією. Ключовими складовими системи є Міністерство фінансів як незалежний орган аудиту, Державна аудиторська служба, що здійснює державний фінансовий контроль за видатками Плану, та Державна казначейська служба, що забезпечує казначейське обслуговування відповідних бюджетних коштів.

До виконання Плану України залучено понад 50 виконавців, кожен з яких не підпорядковується Мінекономіки напряму, а вплив Національного координатора на них є переважно опосередкованим — це й формує основний координаційний виклик центрального рівня (детальніше — розділ 2).

Правову основу залучення регіонального та місцевого рівнів встановлює Регламент (ЄС) 2024/792 (далі – Регламент). Стаття 14(3) вимагає врахування специфічних потреб регіональних, місцевих і міських територій під час підготовки Плану України; стаття 14(4) передбачає консультації з регіональними, місцевими та іншими публічними органами за принципом багаторівневого врядування і підходу «знизу вгору». [1] Стаття 16(4) встановлює, що сума, еквівалентна щонайменше 20% безповоротної фінансової підтримки Компонента I, має бути спрямована на потреби відновлення, реконструкції та модернізації субнаціональних органів, насамперед місцевого самоврядування. [1] План України конкретизує цю вимогу окремими контрольними кроками — проміжним на рівні 5% та підсумковим на рівні 20% безповоротної підтримки Компонента I. [2]

Практично ця вимога в переважній більшості виконується через субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, порядки надання яких формуються профільними ЦОВВ. Наприклад, офіційна сторінка Міністерства освіти і науки України на 2026 рік містить окремий перелік «Субвенції Ukraine Facility»: субвенція «Нова українська школа», на придбання шкільних автобусів, на облаштування укриттів, на протипожежний захист, на модернізацію майстерень і лабораторій закладів професійної освіти, а також на модернізацію їдалень і харчоблоків. [3] Кожна субвенція має власний порядок, що визначає головного розпорядника, коло розпорядників на місцях та маршрут звітності — тобто єдиної уніфікованої моделі доведення коштів до субнаціонального рівня в межах Ukraine Facility не існує. У межах цього прикладу профільним органом є Міністерство освіти і науки України, яке як головний розпорядник відповідних бюджетних програм визначає порядок надання кожної субвенції, коло розпорядників на місцях та маршрут звітності, орієнтуючись на Рамкову угоду та Регламент.

Орган	Функція	Зв'язок із Ukraine Facility
Міністерство економіки та довкілля України	Національний координатор	Формує та подає План України, координує понад 50 виконавців, звітує перед ЄК
Міністерство фінансів	Незалежний орган аудиту	Аудит виконання Плану
Державна аудиторська служба	Державний фінансовий контроль	Контроль за видатками Плану
Державна казначейська служба	Казначейське обслуговування	Обслуговування бюджетних коштів за видатками Плану

Варто розрізняти дві площини управлінської структури Ukraine Facility. На рівні Регламенту визначено ключові органи управління програмою. Водночас внутрішня структура управління коштами визначається безпосередньо Планом України (схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244-р), виконання якого є умовою отримання коштів фінансового інструменту. Розділ 3 Плану України окремо визначає повноваження територіальних громад та регіонального рівня в цій системі.

Центральний рівень формує правила, забезпечує загальнодержавні ресурси та координує виконання, однак сама архітектура — з понад 50 виконавцями і без єдиного

каналу доведення 20% до субнаціонального рівня — закладає структурну фрагментованість, яка відтворюється на регіональному і місцевому рівнях.

1.2. Регіональний рівень

Роль обласної державної адміністрації (ОДА) у реалізації заходів Компонента І не впливає із самого факту фінансування за рахунок Ukraine Facility — вона визначається окремо для кожної бюджетної програми залежно від порядку надання конкретної субвенції. У субвенції «Нова українська школа» ОДА прямо визначена актом як проміжна ланка звітності перед МОН; натомість у субвенції на публічні інвестиційні проекти у сфері охорони здоров'я аналогічна звітна функція ОДА нормативно не передбачена — розпорядники на місцях взаємодіють з МОЗ напряду. [4, 5] Отже, в одних програмах ОДА є частиною адміністративного ланцюга між центром і місцевими бюджетами, в інших — лише опосередкованим спостерігачем.

Окрему інституційну роль регіональний рівень отримує в системі управління публічними інвестиціями, запровадженій Законом № 4225-IX та Постановою КМУ № 527. [6, 7] ОДА бере участь у формуванні середньострокових інвестиційних пріоритетів, галузевих портфелів та Єдиного проектного портфеля (ЄПП) регіону; для обласних (військових) адміністрацій передбачене визначення підрозділів з управління публічними інвестиціями. [8] Включення проекту до ЄПП фіксує лише його проходження через систему пріоритизації — це не тотожно рішенню про фінансування, яке приймається окремим актом, субвенцією чи фінансовою угодою.

На прикладі Дніпропетровської ОДА функції, які потенційно залучаються до заходів Ukraine Facility, розподілені між кількома підрозділами:

Підрозділ	Функція	Зв'язок з Ukraine Facility
Департамент економічного розвитку	Аналіз економічного координація програм	соціально-розвитку, регіональних
Департамент фінансів	Бюджетна політика області	Формує та супроводжує ЄПП області Бюджетний супровід, коли кошти надходять через ОДА

Профільні
департаменти (освіта,
охорона здоров'я)

Галузева політика

Участь залежить від конкретного
порядку субвенції — де-факто
пунктова, а не системна

Відділ внутрішнього аудиту
Внутрішній аудит ОВА

Можлива участь у межах чинних
контрольних повноважень

Жоден з цих підрозділів не має закріпленої спеціальної функції саме щодо Ukraine Facility. Додаткової складності моделі надає й сама система регіонального врядування: функції розподілені між обласною радою як органом місцевого самоврядування та ОДА як органом виконавчої влади, при цьому частина повноважень реалізується через делегування. [9, 10]

1.3. Місцевий рівень

Територіальна громада — єдиний з трьох рівнів, що охоплює весь інвестиційний цикл: визначення потреб, підготовка проєктної заявки, забезпечення співфінансування, реалізація (закупівлі, роботи, введення в експлуатацію), моніторинг та звітність. [1] Це відрізняє громаду від ОДА, яка радше координує, і від центрального рівня, який формує правила.

Кошти доходять до громади через субвенції та фінансування публічних інвестиційних проєктів, і дедалі частіше — на умовах співфінансування: частка субвенції може становити 70–95% вартості проєкту залежно від індексу податкоспроможності громади, решту забезпечує місцевий бюджет. [11] Отже, фінансовий механізм участі місцевого рівня охоплює не лише отримання зовнішнього фінансування, а й власну фінансову відповідальність громади.

Структурно на місцевому рівні, на відміну від регіонального, немає одного профільного підрозділу, відповідального за Ukraine Facility, — функції розподілені за стадією проєкту:

Підрозділ	Функція	Зв'язок з Ukraine Facility
Місцева рада	Затвердження бюджету, стратегій, рішень щодо інвестицій	Визначає пріоритети, затверджує співфінансування



Реалізація конкретних субвенцій та закупівель за проектом

Нерівномірне інформування субнаціонального рівня. Окремим викликом є те, що ні регіональний, ні місцевий рівень не визначені як відповідальні за жоден з кроків Плану України, відтак, ефективність донесення інформації до ОДА та громад залежить від конкретного центрального органу виконавчої влади, визначеного відповідальним за

певний інвестиційний крок, що, у свою чергу, створює нерівномірне інформування, адже ЦОВВ по-різному справляються з цією функцією.

Обмежена спроможність громад. Одним з таких викликів є питання власної спроможності громад та регіонального рівня. Впровадження проєктів на місцевому рівні тісно пов'язане з реформою РІМ (public investment management). У її межах кожен проєкт, який претендує на фінансування, має бути розроблений і поданий відповідно до вимог РІМ, після чого відповідальні ЦОВВ розглядають проєкти, які надалі затверджуються Інвестиційною радою. Виклик полягає в тому, що самі проєктні вимоги і умови формування ЄПП є складними, а спроможність громад до підготовки проєктів — різною: деякі громади не мають змоги підготувати якісну проєктну заявку і в результаті не отримують бажаного фінансування — попри очевидну наявність потреби.

Використання спеціального фонду державного бюджету. Крім того, кошти в межах Плану України надходять на місцевий рівень із загального фонду державного бюджету, що контрастує зі звичною практикою надходження міжнародної допомоги через спеціальний фонд. Через це ускладнюється роз'яснення приналежності коштів до Ukraine Facility та дотримання вимог Регламенту — велика частина закупівель здійснюється без дотримання вимог видимості, допустимості походження товарів і уникнення закупівель у підсанкційних осіб.

Відсутність прямого каналу доведення 20% до субнаціонального рівня. Певно, найбільшим викликом стало те, що не було знайдено механізму, який би дозволив спрямувати необхідні 20% безповоротної допомоги на регіональний та місцевий рівень напряму. Натомість кошти надходять за звичним для громад механізмом — через субвенції, що надаються ЦОВВ як головним розпорядникам за певними бюджетними програмами. ОДА залучені опосередковано, коли субвенції розподіляються між громадами; вони не володіють контрольною функцією і переважно виконують координуючу роль. В межах цього виклику, важливим є також те, що вимоги Ukraine Facility не є прописаними для кожної окремої субвенції/бюджетної програми, тож для забезпечення їх виконання необхідно вписувати їх у численні порядки використання коштів/накази — у кожен окремо.

Роздрібненість акторів. Водночас існує значна роздрібненість акторів у процесі розподілу коштів — і на регіональному, і на місцевому рівні. Замовниками на місцях можуть виступати окремо взяті інституції (наприклад, школи), відділи місцевих рад, відділи ОДА тощо; за виконання схваленого проєкту можуть відповідати різні ЦОВВ. Усередині самої громади функції одного проєкту також зазвичай розподілені між кількома учасниками — місцевою радою, виконавчим комітетом, фінансовим відділом, галузевим підрозділом, комунальним підприємством і закупівельною службою — без

єдиного власника всього циклу. У результаті складно відстежити, що саме було профінансовано з коштів Ukraine Facility і хто відповідав за результат.

Часовий розрив між надходженням допомоги і дедлайнами виконання інвестиційних кроків. До цього виклику також докладається те, що є часовий розрив між надходженням безповоротної допомоги – і дедлайном для виконання інвестиційних кроків. 75% від загальної суми безповоротної допомоги надійшло до державного бюджету протягом 2024 року, і, відповідно, було використано у найближчі бюджетні періоди. В той же час, більша частина інвестиційних кроків має строком виконання 2026-2027 роки, тож для виконавців часто незрозумілим є особливості бюджетного процесу і яким чином ці кошти треба використати, якщо вони вже витрачені. Як наслідок, утворюється плутанина з маркуванням Ukraine Facility.

3. Пропозиції щодо покращення архітектури управління та реалізації Ukraine Facility

Виклики, зафіксовані на кожному з трьох рівнів, зводяться по суті до однієї проблеми, яка масштабується: розпорошеність акторів і відсутність наскрізної простежуваності ресурсів Ukraine Facility від моменту виділення до кінцевого результату. Відповідно, пропозиції нижче — не три окремі ініціативи, а рівнева відповідь на один і той самий структурний дефект.

1. Прямий канал доведення 20% до субнаціонального рівня. Наразі ця вимога виконується виключно через субвенції, розпорядниками яких є галузеві ЦОВВ; обласний і місцевий рівні є отримувачами коштів, а не стороною, що впливає на їх розподіл. Доцільно розробити окремий інструмент — цільовий фонд регіонального розвитку або модифікацію існуючого механізму — який дозволить спрямовувати частину цих 20% безпосередньо, оминаючи прив'язку до конкретної галузевої субвенції, з чіткою функцією власника сукупної картини. Враховуючи, що чинний інструмент закінчується у 2027 році, доцільніше буде врахувати при підготовці архітектури наступних інструментів підтримки.

2. Бюджетна маркованість видатків Ukraine Facility. Кошти проходять через загальний, а не спеціальний фонд бюджету, що ускладнює ідентифікацію їх належності до Ukraine Facility та, за наявними даними, призводить до масових закупівель без дотримання вимог видимості, походження товарів і уникнення підсанкційних постачальників. Окремий бюджетний код/маркер для таких видатків дав би змогу відстежувати їх наскрізно незалежно від головного розпорядника та забезпечив би технічну основу для контролю за дотриманням вимог Регламенту та Рамкової угоди.

3. Функція регіональної агрегації. ОДА виконує координаційну, але не контрольну роль і не володіє інструментом зведення інформації про сукупний обсяг ресурсів Ukraine Facility, залучених в область. Пропонується закріпити за профільним підрозділом ОДА

(найімовірніше — департаментом економічного розвитку в межах його вже наявної ролі в ЄПП) функцію регулярного зведення даних про фінансування, що надходить в область за всіма програмами Ukraine Facility, незалежно від головного розпорядника, — без делегування їй нових контрольних повноважень.

4. Інтегрована система управління проєктами на місцевому рівні. На рівні громади функції, пов'язані з одним проєктом, розподілені між радою, виконавчим комітетом, фінансовим відділом, галузевим підрозділом і закупівельною службою без єдиного власника циклу. Запровадження інтегрованої системи, що поєднує місцевий інвестиційний портфель, бюджетне планування, DREAM та внутрішній контроль в одному контурі — навіть у форматі внутрішнього регламенту чи закріпленої відповідальності одного підрозділу за супровід проєкту «з початку до кінця» — усунуло б основний ризик: втрату наскрізності на найбільш подрібненому рівні управління.

Список використаних джерел

[1] Regulation (EU) 2024/792 establishing the Ukraine Facility, consolidated text 27.02.2026. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A02024R0792-20260227>

[2] Council Implementing Decision (EU) 2026/1923 of 30.07.2026 amending the Ukraine Plan. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL_202601923

[3] Міністерство освіти і науки України. Субвенції Ukraine Facility, 2026. <https://mon.gov.ua/ministerstvo-2/diyalnist/byudzheta-zakupivli/byudzheta/budzheta-2026-rik/subventsii-na-2026-rik/subventsii-ukraine-facility>

[4] Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1554. Субвенція «Нова українська школа», чинна редакція. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1554-2024-%D0%BF#Text>

[5] Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2025 № 312. Субвенція на публічні інвестиційні проєкти у сфері охорони здоров'я, чинна редакція. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2025-%D0%BF#Text>

[6] Закон України від 16.01.2025 № 4225-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо актуалізації та удосконалення деяких положень». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4225-20#Text>

[7] Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 527 «Деякі питання управління публічними інвестиціями». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text>

[8] Міністерство економіки та довкілля України. Учасники системи управління публічними інвестиціями. <https://me.gov.ua/Documents/Detail/2403292e-f5ca-415b-aeca-2de737e09990?lang=uk-UA&title=UchasnikiSistemiUpravlinniaPublichnimiInvestitsiiami>

[9] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, стаття 140. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

[10] Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», стаття 34. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

[11] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію публічного інвестиційного проекту на облаштування безпечних умов (облаштування укриттів) у закладах, що надають загальну середню освіту...» від 19 січня 2026 року № 71.