

УДК 351.778.5:69.003:005.8(477)

DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.216.297-305>**Топазли Р.А.**

кандидат економічних наук

Державний університет «Житомирська політехніка»

Topazly Roman

PhD in Economic Sc.

Zhytomyr Polytechnic State University

<https://orcid.org/0000-0002-0729-3614>

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОГРАМАМИ РОЗВИТКУ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано стратегічні напрямки вдосконалення механізмів публічного управління програмами розвитку будівництва в Україні в умовах триваючої війни, масштабного відновлення та реформування системи управління публічними інвестиціями. На основі системного, інституційного, програмно-цільового та ризик-орієнтованого підходів визначено ключові дисфункції чинної моделі: фрагментарність стратегічних і просторових документів, нерівномірну зрілість проєктів, розрив між плануванням і багаторічним фінансуванням, асиметрію спроможності громад, недостатню інтеграцію цифрових даних, слабкість незалежної технічної експертизи та переважання контролю освоєння коштів над оцінюванням суспільного результату. Запропоновано інтегрований програмно-портфельний механізм, що поєднує діагностику потреб, формування цілей і результатів програми, пріоритезацію портфеля, контрольні точки зрілості проєктів, середньострокове фінансування, цифрову простежуваність, ризик-орієнтований контроль, управління активами та зворотний зв'язок. Систематизовано вісім стратегічних напрямків: узгодження стратегічного, просторового і бюджетного планування; посилення підготовки та оцінювання проєктів; запровадження повної вартості життєвого циклу; інтеграція DREAM з суміжними інформаційними системами; розвиток багаторівневої координації; інституціоналізація доброчесності й управління ризиками; застосування принципів стійкого, енергоефективного, інклюзивного відновлення; перехід до моніторингу результатів і післяпроєктного оцінювання. Практичне значення результатів полягає у можливості їх використання під час формування державних, регіональних і місцевих програм будівництва, середньострокових планів пріоритетних публічних інвестицій, єдиних проєктних портфелів та системи індикаторів результативності.

Ключові слова: публічне управління, програми розвитку будівництва, публічні інвестиції, відновлення, стратегічне планування, DREAM, проєктний портфель, життєвий цикл, стійкість, результативність.

STRATEGIC DIRECTIONS FOR IMPROVING PUBLIC GOVERNANCE MECHANISMS FOR CONSTRUCTION DEVELOPMENT PROGRAMMES IN UKRAINE

The article provides a scientific substantiation of strategic directions for improving public governance mechanisms for construction development programmes in Ukraine under the simultaneous pressures of ongoing war, large-scale recovery, European integration and public investment management reform. The purpose of the study is to develop an integrated programme-and-portfolio governance approach that enables public authorities to transform reconstruction needs into a selective, financially realistic, technically mature and publicly accountable portfolio of construction projects. The methodological framework combines systemic, institutional, programme-target, comparative legal, risk-oriented and structural-functional approaches. Official legislation, the DREAM digital ecosystem, the Fifth Rapid Damage and Needs Assessment, the OECD Infrastructure Policy Review of Ukraine and contemporary Ukrainian research were analysed. The study identifies a set of persistent governance gaps: fragmentation between strategic, spatial, sectoral and budget documents; uneven project maturity; weak linkage between annual budgeting and multi-year construction cycles; unequal project-preparation capacity across communities; insufficient interoperability of digital systems; inadequate cost benchmarking and independent technical challenge; integrity risks during procurement and contract modification; and an overemphasis on expenditure absorption instead of service outcomes and asset performance. The article proposes an integrated programme-and-portfolio mechanism consisting of interconnected stages: evidence-based needs diagnosis;

ISSN друкованої версії: 2224-6282

ISSN електронної версії: 2224-6290

© Топазли Р.А., 2026

definition of programme outcomes; portfolio formation and prioritisation; project-preparation gates; economic, technical, environmental and social appraisal; medium-term financing and procurement; digital monitoring; commissioning and asset management; ex-post evaluation and programme adjustment. Eight strategic directions are substantiated: alignment of strategic, spatial and budget planning; creation of a stronger project-preparation architecture; adoption of whole-life costing and multi-year financial commitments; end-to-end digital traceability through DREAM and related public systems; differentiated capacity support for regions and communities; risk-based integrity and independent quality assurance; resilient, energy-efficient, accessible and EU-aligned reconstruction; and results-oriented monitoring with post-project evaluation. The practical value of the findings lies in their applicability to national, regional and local construction programmes, medium-term priority public investment plans, single project pipelines, donor-funded recovery portfolios and public reporting systems. The proposed approach does not reduce governance to a digital registry or a set of construction permits; it treats each programme as a managed public value chain in which strategic relevance, technical readiness, affordability, integrity, resilience and long-term service quality are assessed together. Implementation of this approach can increase portfolio credibility, reduce unfinished construction and cost escalation, mitigate territorial inequality in access to investment resources, and strengthen public trust in Ukraine's reconstruction.

Keywords: public governance, construction development programmes, public investment, recovery, strategic planning, DREAM, project portfolio, life cycle, resilience, performance management.

JEL classification: H54, H83, L74, O21, R58.

Постановка проблеми. Будівництво в сучасній Україні є одночасно галуззю економіки, матеріальною основою відновлення територій і системою реалізації значної частини публічних інвестицій. Через будівельні програми держава та територіальні громади відновлюють житло, транспортну, енергетичну, комунальну й соціальну інфраструктуру, формують нові просторові зв'язки, забезпечують доступність базових послуг та створюють умови для повернення населення й економічної активності. Тому якість публічного управління програмами розвитку будівництва безпосередньо визначає не лише темпи виконання робіт, а й стійкість територій, ефективність використання дефіцитних ресурсів, довіру міжнародних партнерів та спроможність України реалізувати євроінтеграційні зобов'язання.

Масштаб управлінського завдання істотно перевищує можливості традиційної моделі галузевого адміністрування. За результатами п'ятої швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення сукупні прямі збитки станом на 31 грудня 2025 р. оцінено у 195,1 млрд дол. США, економічні та соціальні втрати – у 666,7 млрд дол. США, а потреби у відновленні та реконструкції протягом 2026–2035 рр. – у 587,7 млрд дол. США. Найбільші потреби сформувалися у транспорті, енергетиці та житловому секторі, тобто у сферах, де результат досягається переважно через складні будівельні й інфраструктурні проекти [1–7]. За таких умов головною проблемою стає не лише пошук фінансування, а формування керованого портфеля програм і проектів, які мають доведену суспільну потребу, достатню підготовленість, реалістичну вартість, визначені джерела фінансування та здатність забезпечити довгостроковий результат.

Отже, актуальним науковим і практичним завданням є обґрунтування стратегічних напрямів переходу від фрагментарного управління окремими об'єктами до інтегрованого програмно-портфельного управління розвитком будівництва. Такий підхід має поєднати стратегічну доцільність, територіальну потребу, проєктну зрілість, фінансову доступність, цифрову прозорість, доброчесність, технічну якість, інклюзивність і

стійкість протягом усього життєвого циклу створених активів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика публічного управління будівельною галуззю та інфраструктурним відновленням представлена у сучасній науковій літературі кількома взаємопов'язаними напрямками. Перший напрям охоплює інституційні засади регулювання галузі й розподіл повноважень між рівнями влади. У попередньому дослідженні Р. А. Топазли обґрунтовано, що децентралізація розширила роль територіальних громад у просторовому плануванні, розвитку інфраструктури й управлінні місцевими будівельними проєктами, але водночас посилила потребу в узгодженні повноважень, ресурсів і процедур координації [10, с. 26–32]. Це положення є важливим для програмного управління, оскільки будівельні програми майже завжди реалізуються у багаторівневному середовищі та залежать від спільних рішень центральних органів, обласних адміністрацій, громад, замовників і власників майбутніх активів.

Другий напрям пов'язаний із цифрового трансформацією будівельних процесів. Р. А. Топазли розглядає BIM, хмарні технології, Інтернет речей, великі дані та автоматизовані системи моніторингу як інструменти підвищення якості планування, контролю вартості й строків, безпеки та прозорості будівельних проєктів [11, с. 43–49]. Г. О. Кришталь, аналізуючи державне управління будівельною галуззю в умовах цифровізації та глобальних трансформацій, акцентує увагу на фрагментарності нормативного поля, недостатності моніторингу, кадровому дефіциті й необхідності інтегрованих цифрових рішень [15, с. 100–110]. Ці дослідження формують технологічну основу для переходу від періодичної звітності до управління на основі даних, однак потребують доповнення вимогами до якості даних, єдиних ідентифікаторів, відповідальності власників інформації та зв'язку цифрового моніторингу з бюджетними й контрактними рішеннями.

Третій напрям стосується комплексного відновлення територій. К. М. Войціцька запропонувала комплексний механізм публічного управління економічним розвитком урбанізованих територій, у якому

відбудова критичної, транспортної, соціальної та житлової інфраструктури поєднується з економічним потенціалом, інноваційністю, енергоефективністю та інклюзивністю [12, с. 110–123]. П. С. Покатаєв і Т. А. Кравченко наголошують на особливій ролі місцевого самоврядування, залученні громад та поєднанні невідкладного відновлення із довгостроковою житловою і містобудівною політикою [13, с. 206–212]. В. В. Олійник обґрунтовує необхідність стратегічного оновлення адміністративних процедур, будівельних норм, механізмів відбору підрядників і залучення міжнародного фінансування, підкреслюючи, що відновлення не повинно відтворювати довоєнні дисфункції [14, с. 136–141].

Важливим доповненням наукового дискурсу є сучасні міжнародні оцінки. RDNA5 надає кількісну основу для визначення масштабу потреб, їх секторальної й територіальної концентрації та першочергових інвестицій [7]. OECD розглядає інфраструктурне управління як повний життєвий цикл – від оцінювання потреб і стратегічного планування до відбору, закупівель, експлуатації, управління активами та виведення з експлуатації. У звіті 2026 р. підкреслено необхідність перейти від накопичення проектних пропозицій до вибіркового, підготовленого і фінансово стійкого портфеля [8]. Регламент Європейського Союзу про Ukraine Facility, своєю чергою, пов'язує фінансову підтримку відновлення з реформами, прозорістю, верховенством права, сталим розвитком і підготовкою України до членства в ЄС [9].

Попри наявність значного наукового й нормативного доробку, недостатньо розробленим залишається питання системного поєднання програмного, портфельного, проектного, бюджетного та цифрового управління саме у сфері будівництва. Більшість досліджень фокусуються або на галузевому регулюванні, або на цифрових технологіях, або на відновленні окремих територій і секторів. Потребує подальшого обґрунтування механізм, який забезпечував би єдиний цикл прийняття рішень: від доказового визначення потреби до післяпроектної оцінки фактичної якості послуг і стану створеного активу. Саме на усунення цієї прогалини спрямоване дане дослідження.

Метою статті є наукове обґрунтування стратегічних напрямків вдосконалення механізмів публічного управління програмами розвитку будівництва в Україні та розробка інтегрованого програмно-портфельного підходу, що забезпечує узгодження стратегічного планування, підготовки проектів, багаторічного фінансування, цифрового моніторингу, управління ризиками й оцінювання суспільних результатів.

Методи дослідження. Методологічну основу статті становить системний підхід, який дозволив розглядати програму розвитку будівництва як відкриту багаторівневу систему, що включає нормативно-правові

правила, організаційні структури, портфель проектів, фінансові потоки, цифрові дані, процедури закупівель, контроль, експлуатацію активів і суспільний зворотний зв'язок. Інституційний підхід використано для аналізу розподілу ролей між центральними органами виконавчої влади, регіональними органами, територіальними громадами, замовниками будівництва, міжнародними партнерами, приватним сектором і громадськістю. Програмно-цільовий підхід застосовано для встановлення зв'язку між суспільною проблемою, метою програми, очікуваними результатами, портфелем проектів та індикаторами. Портфельний підхід дав змогу обґрунтувати правила порівняння, пріоритезації, послідовності й припинення проектів за умов обмежених ресурсів. Ризик-орієнтований підхід використано для систематизації фінансових, технічних, безпекових, інституційних, екологічних і доброчеснісних ризиків. Порівняльно-правовий метод та метод контент-аналізу застосовано до положень законодавства про містобудівну діяльність, відновлення територій і публічні інвестиції, матеріалів DREAM, RDNA5, OECD та Ukraine Facility. Метод структурно-функціонального моделювання використано для побудови інтегрованого механізму й системи стратегічних напрямів. Табличний метод застосовано для представлення кількісної бази та управлінських інструментів.

Виклад основних результатів дослідження. Стратегічне вдосконалення механізмів публічного управління програмами розвитку будівництва має починатися з переосмислення самого об'єкта управління. Програма не повинна розглядатися як перелік будівельних об'єктів або агрегований кошторис. Вона є інструментом досягнення визначеної суспільної зміни на певній території чи у певному секторі. Для житлової програми такою зміною може бути відновлення доступу населення до безпечного й доступного житла; для транспортної – відновлення мобільності, логістичної зв'язаності та надійності мережі; для освітньої – доступ до безпечного навчального середовища; для комунальної – безперервність водо-, тепло- чи енергопостачання. Будівельні проекти у цій логіці є засобами, а не самоцілью.

Кількісна база RDNA5 підтверджує, що управління має здійснюватися не в режимі нескінченного розширення переліку потреб, а через стратегічну селекцію, визначення послідовності та концентрацію ресурсів. Найбільші потреби припадають на сектори з довгим інвестиційним циклом, складними процедурами проектування й закупівель, високими ризиками зміни вартості та значними майбутніми експлуатаційними витратами. Одночасно на регіональному і місцевому рівнях уже сформовано тисячі проектних пропозицій, що підсилює вимоги до якості їх порівняння та відбору (табл. 1).

Таблиця 1

**Ключові параметри відновлення, що визначають вимоги до управління
програмами розвитку будівництва**

Показник	Значення	Управлінське значення для будівельних програм
Сукупні прямі збитки станом на 31.12.2025	195,1 млрд дол. США	Потреба у єдиній системі пріоритизації та недопущенні дублювання інвестицій.
Економічні та соціальні втрати	666,7 млрд дол. США	Оцінювання має враховувати не лише вартість об'єкта, а й відновлення послуг та економічних потоків.
Потреби у відновленні та реконструкції на 2026–2035 рр.	587,7 млрд дол. США	Необхідні багаторічне планування, фінансові стелі та управління портфелем у межах реалістичних ресурсів.
Потреби транспортного сектору	96,3 млрд дол. США; 16,4% загальних потреб	Пріоритет мережевого планування, сумісності з TEN-T, готовності великих проєктів і захисту критичних вузлів.
Потреби енергетики та видобувних галузей	90,6 млрд дол. США; 15,4%	Поєднання відновлення, децентралізації, захисних рішень, енергоефективності та стійкості.
Потреби житлового сектору	89,8 млрд дол. США; 15,3%; пошкоджено або зруйновано 14% житлового фонду	Необхідне узгодження компенсацій, ремонту, нового будівництва, містобудування, доступності та житлової політики.
Пріоритетні потреби на 2026 рік	15,25 млрд дол. США	Відбір має концентруватися на готових, невідкладних і системно значущих проєктах.
Субнаціональні інвестиційні портфелі на початок 2026 р.	24 регіони і понад 895 громад мають середньострокові плани; понад 8 166 проєктів у регіональних і місцевих портфелях	Критично важливі уніфіковані критерії, підтримка підготовки проєктів і запобігання перевазі адміністративно сильніших територій.

Джерело: систематизовано автором за даними RDNA5 [7].

Наведені показники дають підстави сформулювати першу принципову вимогу: стратегічне управління будівельними програмами має здійснюватися як управління обмеженим портфелем суспільно значущих результатів, а не як адміністрування необмеженого переліку заявок. Для цього на вході до портфеля необхідно відокремлювати проблему від заздалегідь обраного будівельного рішення. Спочатку має бути доведено, яку саме послугу, функцію або просторовий зв'язок потрібно відновити, які групи населення отримують результат, які альтернативи розглядалися та чому капітальне будівництво є оптимальним варіантом. Така постановка запобігає ситуації, коли нове будівництво автоматично обирається замість ремонту, адаптації наявних площ, спільного використання об'єктів, мобільних рішень або зміни моделі надання послуги.

Другою вимогою є чітке розмежування рівнів програми, портфеля та проєкту. Програма визначає суспільну проблему, цільові результати, територіальне охоплення, фінансову межу та правила управління. Портфель містить сукупність взаємопов'язаних проєктів, які конкурують за ресурси й повинні бути зіставними за критеріями. Проєкт створює конкретний актив або здійснює конкретне втручання. Невідокремлення цих рівнів призводить до підміни програмної мети введенням в експлуатацію окремого об'єкта, хоча сам об'єкт може не забезпечити очікуваної зміни через відсутність персоналу, обладнання, підключень,

транспортної доступності або фінансування утримання.

У межах запропонованого підходу паспорт програми розвитку будівництва доцільно доповнити такими обов'язковими елементами: доказовим описом проблеми й базової ситуації; зв'язком із державними, регіональними, місцевими та просторовими документами; визначенням цільових груп і територій; описом очікуваних результатів і граничних фінансових ресурсів; правилами формування та перегляду портфеля; переліком джерел фінансування; картою ризиків; планом експлуатації активів; системою індикаторів; відповідальними власниками даних; порядком публічного звітування та незалежного оцінювання. Такий паспорт перетворює програму з декларативного документа на реальний контракт управлінської відповідальності.

Ключовим елементом інтегрованого програмно-портфельного механізму є система контрольних точок зрілості. Проєкт не повинен переходити до наступної стадії лише на підставі політичного рішення або факту включення до переліку. На першій контрольній точці підтверджується проблема й відповідність стратегії; на другій – розглядаються альтернативи та попередня доцільність; на третій – перевіряються технічна концепція, земельні й містобудівні передумови, інженерні мережі, екологічні й соціальні впливи; на четвертій – підтверджуються проєктна документація, достовірність вартості, модель закупівлі та багаторічне

фінансування; на п'ятій – контролюється готовність до введення в експлуатацію; на шостій – оцінюється фактичний результат після початку використання активу. Негативне рішення на будь-якій стадії має бути нормальним інструментом управління портфелем, а не ознакою провалу органу влади.

Запровадження контрольних точок має супроводжуватися пропорційністю вимог. Однаковий набір документів для невеликого ремонту комунального об'єкта та великої транспортної споруди створює надмірне навантаження і дискримінує слабші громади. Доцільно застосовувати диференційовані маршрути підготовки залежно від вартості, складності, безпечового значення, екологічного впливу, джерела фінансування та ризику. Водночас спрощення не повинно означати відмову від доказового обґрунтування, оцінювання альтернатив і базового контролю вартості.

Третім блоком є фінансовий механізм. Будівельний проєкт має багаторічний цикл, тоді як бюджетні рішення традиційно тяжіють до річного горизонту. Наслідком стають перерви у фінансуванні, індексація, консервація об'єктів, збільшення вартості та накопичення незавершеного будівництва. Реформа публічних інвестицій створює передумови для середньострокового планування та переважного фінансування продовжуваних проєктів [1; 4; 5; 8]. Проте для будівельних програм цього недостатньо: потрібно поєднати інвестиційні видатки з прогнозом витрат на утримання, енергію, персонал, ремонти та оновлення обладнання. Рішення про будівництво має прийматися на основі повної вартості життєвого циклу, а не лише початкової кошторисної вартості.

Управління повною вартістю життєвого циклу дозволяє уникнути «дешевих» рішень, що створюють надмірні майбутні видатки. Наприклад, енергоефективні матеріали або автономні системи можуть збільшити початкову вартість, але знизити експлуатаційні витрати й підвищити стійкість. Навпаки, будівництво об'єкта без реалістичного прогнозу попиту, персоналу або доходів може створити довгостроковий бюджетний тягар. Тому фінансове обґрунтування повинно містити щонайменше сценарії вартості, чутливості до інфляції та строків, резерви ризиків, прогноз експлуатаційних витрат, джерела їх покриття та умови припинення проєкту у разі втрати доцільності.

Окремим стратегічним напрямом є розвиток інфраструктури підготовки проєктів. Якісний проєкт не виникає лише завдяки заповненню електронної форми. Він потребує інженерних вишукувань, аналізу попиту, розгляду альтернатив, юридичної перевірки земельних питань, оцінювання впливів, кошторисної експертизи, консультацій із користувачами та плану закупівель. Вартість цієї підготовки має визнаватися самостійною інвестицією. Доцільно створити стабільний механізм фінансування передпроєктної стадії, а також мережу регіональних центрів компетенцій, які надаватимуть громадам інженерну, економічну, юридичну й закупівельну підтримку. Це зменшить асиметрію між територіями та підвищить якість портфеля.

Цифровізація має виконувати не декоративну, а системоутворюючу функцію. DREAM доцільно

розглядати як цифровий хребет програмного циклу, але його результативність залежить від інтеграції з містобудівною, будівельною, бюджетною, закупівельною, казначейською, майновою та геопросторовою інформацією. Для кожної програми, проєкту, контракту й об'єкта має використовуватися стабільний унікальний ідентифікатор, що дозволяє простежити шлях від зафіксованої потреби до фінансування, закупівлі, виконання робіт, введення в експлуатацію та подальшого утримання. Дані повинні мати визначеного власника, дату актуалізації, джерело, статус перевірки й журнал версій [6; 11].

У цифровій моделі особливо важливим є реєстр доказів. Для кожного ключового рішення мають бути доступні підтвердні матеріали: результати обстеження, фото- й геопросторові дані, технічні висновки, протоколи консультацій, розрахунки попиту, альтернативи, кошторисні порівняння, висновки експертиз, контрактні зміни та акти приймання. Такий реєстр зменшує залежність від формальних звітів, спрощує аудит, підвищує інституційну пам'ять та унеможлиблює непомітну зміну обґрунтування проєкту на пізніших стадіях.

Для технічно складних і великих об'єктів перспективним є поетапне застосування BIM та цифрових моделей активів. Водночас державна політика не повинна зводитися до формальної вимоги створити модель. BIM має бути пов'язаний із конкретними управлінськими функціями: перевіркою колізій, плануванням строків, контролем обсягів, оцінкою вартості, енергоефективності, безпекою та подальшим обслуговуванням. Для малих проєктів доцільні спрощені цифрові стандарти, тоді як для великих інфраструктурних об'єктів – повні вимоги до інформаційної моделі, середовища спільних даних та передачі цифрового паспорту власнику активу [11].

Наступним напрямом є багаторівнева координація. Центральний рівень має встановлювати стратегічні пріоритети, єдині методики, вимоги до даних, фінансові стелі та правила відбору. Регіональний рівень повинен узгоджувати просторові й мережеві рішення, забезпечувати міжмуніципальну координацію, надавати технічну підтримку й здійснювати первинний контроль якості проєктів. Громади мають визначати потреби, залучати користувачів, готувати місцеві ініціативи та забезпечувати подальшу експлуатацію активів. Замовники відповідають за підготовку, закупівлі, виконання контрактів і якість даних. Такий розподіл потребує не лише опису повноважень, а й матриці відповідальності для кожного етапу програми.

Громадська участь має бути інтегрована не лише у формальне обговорення вже підготовленого рішення, а у раннє визначення проблеми й вибір альтернатив. Це особливо важливо для житлових, соціальних, транспортних та просторових програм, де неврахування потреб користувачів може знизити фактичну цінність об'єкта. Публічне пояснення критеріїв пріоритезації, причин відкладення або припинення проєктів і доступ до даних про виконання формують довіру та зменшують політичний тиск на портфель.

Механізм доброчесності повинен охоплювати весь цикл, а не лише закупівлю. Ризики виникають під час

формування потреби, вибору земельної ділянки, завищення потужності, проектування під конкретного поставача, встановлення технічних вимог, визначення очікуваної вартості, оцінювання пропозицій, погодження додаткових робіт та приймання об'єкта. Тому доцільно поєднати відкриті дані, ризик-індикатори, незалежну технічну перевірку, аудит кошторисів, контроль пов'язаності учасників, обґрунтування контрактних змін і публікацію фактичної вартості одиниці результату. Особливе значення має незалежна функція "технічного виклику", здатна перевірити обґрунтованість рішень замовника до прийняття незворотних фінансових зобов'язань [8].

Для зменшення ризику завищення вартості необхідно розвивати національну систему будівельного бенчмаркінгу. Вона має містити актуальні дані про ціни матеріалів і робіт, вартість типових конструктивних рішень, регіональні коефіцієнти, логістичні витрати, фактичні результати завершених контрактів та причини відхилень. База не повинна механічно замінювати ринкове ціноутворення, але має давати замовникам, аудиторам і громадськості інструмент для виявлення аномалій та порівняння альтернатив. Її ведення слід поєднати з професійним розвитком інженерів-кошторисників, замовників і проєктних менеджерів.

Стратегічне управління будівництвом має бути орієнтованим на відновлення за принципом "краще, ніж було", але цей принцип потребує операціоналізації. Для кожної програми мають встановлюватися обов'язкові критерії безпеки, енергоефективності, кліматичної адаптації, універсальної доступності, цивільного захисту, ресурсоефективності й сумісності з європейськими стандартами. RDNA5 прямо пов'язує житлове відновлення з модернізацією відповідно до права ЄС і Єврокодів, енергоефективністю, доступністю та інклюзією [7]. Ukraine Facility також створює фінансову

й реформаторську рамку для зеленої, цифрової та європейсько орієнтованої модернізації [9].

Водночас підвищені стандарти мають застосовуватися з урахуванням життєвого циклу та пріоритетності потреб. У невідкладних умовах можливі тимчасові рішення, але вони повинні мати визначений строк, план переходу до постійного стандарту та недопущення перетворення тимчасової інфраструктури на тривалу низькоякісну практику. Для матеріалів від демонтажу доцільно передбачати облік, безпечне сортування, повторне використання й перероблення, що зменшуватиме екологічне навантаження та потребу у первинній сировині.

Публічно-приватне партнерство та приватне фінансування можуть доповнювати бюджетні й донорські ресурси, однак їх застосування має бути вибіркоким. Приватний капітал доцільно залучати там, де існує прогнозований попит, зрозумілий потік доходів або можливість обґрунтованої плати за доступність, а ризики можуть бути розподілені відповідно до спроможності сторін. Неприпустимим є використання ППП як способу приховати довгострокові бюджетні зобов'язання або передати приватному партнеру ризики, які він фактично не контролює. Перед прийняттям рішення необхідно порівнювати ППП з традиційним бюджетним фінансуванням за критеріями вартості, гнучкості, якості й суспільного інтересу [8; 9].

Узагальнення проведеного аналізу дозволяє визначити вісім взаємопов'язаних стратегічних напрямів вдосконалення механізмів публічного управління програмами розвитку будівництва (табл. 2). Їх реалізація потребує одночасної роботи з нормативними правилами, організаційною спроможністю, фінансуванням, даними, професійними компетентностями та системою відповідальності.

Таблиця 2

**Стратегічні напрями вдосконалення механізмів публічного управління
програмами розвитку будівництва**

Стратегічний напрям	Ключові управлінські інструменти	Основні індикатори результативності
1	2	3
1. Узгодження стратегічного, просторового та бюджетного планування	Єдина ієрархія цілей; програмний паспорт; зв'язок із містобудівною документацією; усунення дублювання; фінансові стелі портфеля.	Частка проєктів із підтвердженням стратегічним і просторовим зв'язком; кількість усунених дублювань; відповідність портфеля фінансовій межі.
2. Посилення підготовки, оцінювання та пріоритизації проєктів	Контрольні точки зрілості; оцінювання альтернатив; передпроєктне фінансування; незалежний технічний виклик; диференційовані вимоги за ризиком.	Частка проєктів із завершеним обґрунтуванням; рівень готовності до закупівлі; частка проєктів, відхилених або доопрацьованих до фінансування.
3. Середньострокове фінансування та управління повною вартістю життєвого циклу	Багаторічні зобов'язання; сценарний кошторис; резерв ризиків; прогноз експлуатаційних витрат; пріоритет завершення розпочатих об'єктів.	Частка проєктів із гарантованим фінансуванням; обсяг незавершеного будівництва; відхилення фактичної вартості; покриття витрат на утримання.
4. Цифрова простежуваність і сумісність даних	DREAM як наскрізний цифровий маршрут; унікальні ідентифікатори; інтеграція з будівельними, бюджетними й закупівельними системами; реєстр доказів; BIM для складних об'єктів.	Повнота і своєчасність даних; частка автоматизованих обмінів; кількість проєктів із цифровим паспортом активу; відкритість контрактних змін.

Продовження табл. 2

1	2	3
5. Багаторівнева координація та вирівнювання спроможності територій	Матриця відповідальності; регіональні центри компетенцій; спільні проєктні офіси; типові документи; цільова підтримка малих і прифронтових громад.	Частка громад, що отримали підготовчу підтримку; скорочення строків підготовки; територіальний розподіл проєктів за об'єктивною потребою.
6. Доброчесність, управління ризиками та якість закупівель	Реєстр ризиків; будівельний бенчмаркінг; аудит кошторисів; відкриті контракти; ризик-індикатори; контроль додаткових робіт; незалежне приймання.	Відхилення ціни і строків; частка конкурентних закупівель; частота необґрунтованих змін; кількість виявлених і усунених ризиків до укладення контракту.
7. Стійке, безпечне, енергоефективне та інклюзивне відновлення	Критерії Build Back Better; Єврокоди; енергоефективність; універсальна доступність; цивільний захист; кліматична адаптація; повторне використання матеріалів.	Частка об'єктів, що відповідають стандартам доступності й енергоефективності; зниження експлуатаційних витрат; підвищення безперервності послуг.
8. Моніторинг результатів, управління активами та післяпроєктне оцінювання	Багаторівневі індикатори; цифровий паспорт активу; план технічного обслуговування; оцінка через 12–24 місяці; використання висновків для оновлення портфеля.	Фактична доступність і якість послуг; завантаження об'єктів; стан активів; виконання планів обслуговування; частка рекомендацій, врахованих у нових програмах.

Джерело: розроблено автором на основі [1–15].

Запропоновані напрями утворюють не набір ізольованих рекомендацій, а єдину архітектуру. Стратегічно-програмний контур визначає суспільну проблему, цілі, результати й фінансові межі. Портфельний контур здійснює порівняння, пріоритезацію, послідовність і припинення проєктів. Проєктний контур забезпечує підготовку, оцінювання, проєктування та контроль готовності. Фінансово-контрактний контур пов'язує багаторічне бюджетування, донорське фінансування, закупівлі й управління договорами. Цифрово-моніторинговий контур забезпечує дані, публічність, аудит і зворотний зв'язок. Контур управління активами відповідає за введення в експлуатацію, утримання, фактичну якість послуг і післяпроєктне оцінювання.

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що масштаб потреб у відновленні України та їх концентрація у житловому, транспортному, енергетичному, комунальному й соціальному секторах вимагають переходу від управління окремими будівельними об'єктами до інтегрованого управління програмами й портфелями. За умов потреб у 587,7 млрд дол. США протягом 2026–2035 рр. вирішальним стає не максимальне накопичення проєктних пропозицій, а їх вибірковість, технічна зрілість, фінансова доступність, стратегічна узгодженість та здатність забезпечити суспільний результат [7].

Доведено, що чинна нормативна система вже містить важливі передумови для такого переходу: програми комплексного відновлення, плани відновлення й розвитку, середньострокові плани пріоритетних публічних інвестицій, єдині проєктні портфелі, процедури підготовки й оцінювання та цифрову екосистему DREAM [1–6]. Водночас практична результативність обмежується фрагментарністю документів, неоднаковою якістю підготовки, розривом між річним бюджетом і багаторічним циклом, територіальною асиметрією спроможності, слабкістю бенчмаркінгу вартості, недостатньою незалежною технічною перевіркою та

переважанням показників освоєння коштів над показниками якості послуг.

В результаті дослідження запропоновано інтегрований програмно-портфельний механізм, який охоплює доказову діагностику потреб, визначення результатів програми, формування й пріоритезацію портфеля, контрольні точки зрілості проєктів, багаторічне фінансування, закупівлі та контракти, цифрову простежуваність, ризик-орієнтований контроль, введення в експлуатацію, управління активами й післяпроєктне оцінювання. Наукова цінність такого підходу полягає у поєднанні стратегічного, програмного, портфельного, проєктного, фінансового та цифрового контурів у єдиний цикл управлінського рішення.

Було систематизовано вісім стратегічних напрямів удосконалення: узгодження стратегічного, просторового та бюджетного планування; посилення підготовки й оцінювання проєктів; управління повною вартістю життєвого циклу; цифрова сумісність і простежуваність; багаторівнева координація та вирівнювання спроможності громад; доброчесність і ризик-орієнтований контроль; стійке, енергоефективне та інклюзивне відновлення; моніторинг результатів і післяпроєктне оцінювання. Їх одночасна реалізація здатна зменшити кількість незавершених і слабо підготовлених проєктів, підвищити достовірність кошторисів, забезпечити прозорість контрактних змін та посилити довіру до відбудови.

Декларація щодо використання інструментів штучного інтелекту. Під час підготовки рукопису було використано інструмент генеративного штучного інтелекту ChatGPT-5,5 (OpenAI, 2026) для мовно-стилістичного редагування, структурного впорядкування та перевірки логічної послідовності викладу. Усі наукові положення, інтерпретації, висновки та остаточна перевірка джерел належать автору. Автор несе повну відповідальність за науковість, точність, наукову доброчесність і цілісність змісту.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 20.07.2026).
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 20.07.2026).
3. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2026).
4. Деякі питання управління публічними інвестиціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2025 № 527. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2026).
5. Про затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями на 2024–2028 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2024 № 588-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.07.2026).
6. DREAM – система управління публічними інвестиціями. URL: <https://dream.gov.ua/ua> (дата звернення: 20.07.2026).
7. Ukraine Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5): February 2022 – December 2025. Government of Ukraine, World Bank Group, European Commission, United Nations. Washington, DC : World Bank, 2026. 76 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022026094036395/pdf/P514499-22f93f3a-4278-42bc-b907-db9553d12069.pdf> (дата звернення: 20.07.2026).
8. Infrastructure Policy Review of Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2026. 141 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/eeef2059-en>
9. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj> (дата звернення: 20.07.2026).
10. Топазли Р. А. Інституційні механізми публічного управління розвитком будівельної галузі в умовах децентралізації. Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences. 2025. № 2. С. 26–32. DOI: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-3>
11. Топазли Р. А. Дослідження сучасних технологій управління будівництвом, цифровізації процесів та їх адаптації до українських реалій. Публічне управління та митне адміністрування. 2025. № 1 (44). С. 43–49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2025-1.8>
12. Войціцька К. М. Комплексний механізм публічного управління економічним розвитком урбанізованих територій в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Економіка, управління та адміністрування. 2023. № 3 (105). С. 110–123. DOI: [https://doi.org/10.26642/ema-2023-3\(105\)-110-123](https://doi.org/10.26642/ema-2023-3(105)-110-123)
13. Покатаєв П. С., Кравченко Т. А. Публічна політика у сфері будівництва в Україні в період воєнного стану. Право та державне управління. 2024. № 4. С. 206–212. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.27>
14. Олійник В. В. Державне регулювання галузі будівництва України. Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти. Серія «Екологія. Публічне управління та адміністрування». 2024. Вип. 2. С. 136–141. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2024-2.17>
15. Кришталь Г. О. Державне управління будівельною галуззю в умовах цифровізації та глобальних трансформацій економіки. Management and Entrepreneurship: Trends of Development. 2025. № 3 (33). С. 100–110. DOI: <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-3/33-08>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). Biudzhetniy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 No. 2456-VI [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 2456-VI of July 8, 2010]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17.02.2011 No. 3038-VI [On regulation of urban development activities: Law of Ukraine No. 3038-VI of February 17, 2011]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [in Ukrainian].
3. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023). Pro zatverdzhennia poriadkiv z pytan vidnovlennia ta rozvytku rehioniv i terytorialnykh hromad: Postanova No. 731 [On approval of procedures concerning recovery and development of regions and territorial communities: Resolution No. 731]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
4. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). Deiaki pytannia upravlinnia publichnymy investytsiiamy: Postanova No. 527 [Certain issues of public investment management: Resolution No. 527]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii Dorozhnoi karty reformuvannia upravlinnia publichnymy investytsiiamy na 2024–2028 roky: Rozporiadzhennia No. 588-r [Action plan for implementing the Public Investment Management Reform Roadmap for 2024–2028: Order No. 588-r]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2024-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
6. DREAM. (n.d.). Systema upravlinnia publichnymy investytsiiamy [Public investment management system].

<https://dream.gov.ua/ua> [in Ukrainian].

7. Government of Ukraine, World Bank Group, European Commission, & United Nations. (2026). Ukraine Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5): February 2022–December 2025. World Bank.

8. OECD. (2026). Infrastructure Policy Review of Ukraine. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eeef2059-en>

9. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/792 of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>

10. Topazly, R. A. (2025). Instytutsiini mekhanizmy publichnoho upravlinnia rozvytkom budivelnoi haluzi v umovakh detsentralizatsii [Institutional mechanisms of public governance of construction industry development under decentralisation]. Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences, (2), 26–32. <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-340-3> [in Ukrainian].

11. Topazly, R. A. (2025). Doslidzhennia suchasnykh tekhnolohii upravlinnia budivnytstvom, tsyfrovizatsii protsesiv ta yikh adaptatsii do ukrainskykh realii [Research on modern construction management technologies, process digitalisation and their adaptation to Ukrainian realities]. Public Administration and Customs Administration, 1(44), 43–49. <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2025-1.8> [in Ukrainian].

12. Voitsitska, K. M. (2023). Kompleksnyi mekhanizm publichnoho upravlinnia ekonomichnym rozvytkom urbanizovanykh terytorii v umovakh voiennoho stanu ta pislivoiennoho vidnovlennia [A comprehensive public governance mechanism for economic development of urbanised territories under martial law and post-war recovery]. Economics, Management and Administration, 3(105), 110–123. [https://doi.org/10.26642/ema-2023-3\(105\)-110-123](https://doi.org/10.26642/ema-2023-3(105)-110-123) [in Ukrainian].

13. Pokataiev, P. S., & Kravchenko, T. A. (2024). Publichna polityka u sferi budivnytstva v Ukraini v period voiennoho stanu [Public policy in the field of construction in Ukraine during martial law]. Law and Public Administration, (4), 206–212. <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.27> [in Ukrainian].

14. Oliinyk, V. V. (2024). Derzhavne rehuliuвання haluzi budivnytstva Ukrainy [State regulation of the construction industry of Ukraine]. Scientific Bulletin of Vinnytsia Academy of Continuing Education. Series: Ecology. Public Administration and Management, (2), 136–141. <https://doi.org/10.32782/2786-5681-2024-2.17> [in Ukrainian].

15. Kryshchal, H. O. (2025). Derzhavne upravlinnia budivelnoiu haluzziu v umovakh tsyfrovizatsii ta hlobalnykh transformatsii ekonomiky [State governance of the construction industry in the context of digitalisation and global economic transformations]. Management and Entrepreneurship: Trends of Development, 3(33), 100–110. <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2025-3/33-08> [in Ukrainian].

Дата надходження статті: 01.07.2026 р.

Дата прийняття статті до друку: 14.08.2026 р.

Дата публікації (оприлюднення) статті: 11.09.2026 р.

Стаття поширюється на умовах ліцензії Creative Commons Attribution License International CC-BY.