



ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:
моделі, ресурси та інструменти фінансування

БЮДЖЕТНІ ІНСТРУМЕНТИ фінансування МЕР

Практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування» підготовлено Центром громадської експертизи на замовлення проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який упроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади.

Авторський колектив: Наталія Балдич, кандидат наук з державного управління
Наталія Гринчук, кандидат економічних наук
Наталія Ходько, кандидат соціологічних наук
Любомир Чорній
Ярослав Глібіщук

Упорядник: Ігор Лепьошкін

Дизайн та ілюстрації: Олена Марчишина, Роман Марчишин

Видання «Бюджетні інструменти фінансування МЕР» є другою частиною серії видань, що разом складають практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування».

Підготовка посібника стала результатом вивчення теорії і практики фінансування різноманітних проектів та ініціатив у сфері місцевого економічного розвитку, а також широких консультацій із посадовцями органів місцевого самоврядування успішних міст України.

Матеріали, наведені в посібнику, містять загальну характеристику найпоширеніших і відносно нових для України інструментів фінансування місцевого економічного розвитку, огляд актуального міжнародного досвіду й української практики з відповідних питань. Крім того, у посібнику є огляд положень нормативно-правових актів і процедур (алгоритмів) застосування відповідних інструментів. У посібнику також надано опис інституційної бази, необхідної для успішного застосування розглянутих інструментів фінансування місцевого економічного розвитку.

Посібник адресований державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, науковцям й експертам у сферах регіонального та місцевого економічного розвитку, інвестиційної діяльності й публічних фінансів.

Зміст посібника є виключною думкою авторів і не обов'язково відображає офіційну позицію Міністерства міжнародних справ Канади.

Будь-яку частину цього посібника не може бути відтворено або використано в жодний спосіб без відповідного посилання на першоджерело та Проект ПРОМІС.

Повне відтворення тексту практичного посібника в будь-якій формі можливе лише з письмової згоди ФКМ і Проекту ПРОМІС.



ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:
моделі, ресурси та інструменти фінансування

БЮДЖЕТНІ ІНСТРУМЕНТИ фінансування МЕР



ЧАСТИНА 2

ВИКОРИСТАНІ АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

до 1–5 частин посібника

04

АР Крим	Автономна Республіка Крим
АТО	Антитерористична операція
БКУ	Бюджетний кодекс України
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВРП	валовий регіональний продукт
ГКУ	Господарський кодекс України
ГЕФ	Глобальний екологічний фонд
ГО	громадська організація
ДКСУ	Державна казначейська служба України
ДПП	державно-приватне партнерство
ДФРР	державний фонд регіонального розвитку
ЖБК	житлово-будівельні кооперативи
ЖКГ	житлово-комунальне господарство
ЗМІ	засоби масової інформації
ЗУ	закон України
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку (EBRD)
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк (EIB)
ЄС	Європейський Союз (EU)
ЄФРР	Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF)
ІКТ	інформаційно-комунікаційні технології
ІМР	інституції місцевого розвитку
ІП	індустріальний парк
ІПП	інституції підтримки підприємництва
ІТ	інформаційні технології
КМДА	Київська міська державна адміністрація
КМУ	Кабінет Міністрів України
КО	комунальні організації
КП	комунальні підприємства
КСВ	корпоративна соціальна відповідальність
КУ	комунальні установи
МБРР	Міжнародний банк реконструкції та розвитку (IBRD)
МВФ	Міжнародний валютний фонд (IMF)
МГ	місцеві гарантії

МЕР	місцевий економічний розвиток
МДО	міжнародні донорські організації
МЗ	муніципальне запозичення
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (до 29 серпня 2014 року – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України)
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад та територій України (до 29 серпня 2014 року – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України)
Мінфін	Міністерство фінансів України
ММС	міжмуніципальне співробітництво
МОВВ	місцеві органи виконавчої влади
МОП	муніципальна облігаційна позика
МСП	мале та середнє підприємництво
МТД	міжнародна технічна допомога
МЦП	місцеві цільові програми
МФК	Міжнародна фінансова корпорація (IFC)
МФО	міжнародні фінансові організації
НБУ	Національний банк України
НЕФКО	Північна екологічна фінансова корпорація (NEFCO)
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
НМДГ	неоподатковуваний мінімум доходів громадян
НПА	нормативно-правові акти
НУО	неурядові організації
ОДА	обласні державні адміністрації
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОМС	органи місцевого самоврядування
ООН	Організація об'єднаних націй
ОП	облігаційні позики
ОСББ	об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ОСН	органи самоорганізації населення
ОТГ	об'єднані територіальні громади
ПКУ	Податковий кодекс України
ППП	публічно-приватне партнерство
ПС	податкове стимулювання
ПЦМ	програмно-цільовий метод
ТЕО	техніко-економічне обґрунтування
ТКС	транскордонне співробітництво
ТПВ	тверді побутові відходи
ТПП	торгово-промислова палата
ФОП	фізична особа – підприємець
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг
ЦС	цільові субсидії

ЗМІСТ

06

ВСТУП	7
1. ЦІЛЬОВІ СУБВЕНЦІЇ	12
2. МІСЦЕВІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ	34
3. ПОДАТКОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ	54
4. МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ	70
5. МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО	84

ВСТУП

Бюджетні ресурси є на сьогодні основним джерелом фінансування МЕР.

Бюджетні ресурси – це кошти бюджетів міст і бюджетів вищих рівнів, спрямовувані на фінансування потреб МЕР, спільною ознакою яких є відсутність боргових зобов'язань. Крім цього, використання бюджетних ресурсів має відповідати таким принципам:

- плановості (витрати з місцевого бюджету визначають рішенням про місцевий бюджет, витрати з державного бюджету – законом про Державний бюджет України, тобто всі витрати планують);
- цільового характеру бюджетних асигнувань (бюджетні асигнування можна використовувати лише за призначенням);
- ефективності (отримання максимального ефекту за мінімуму витрат);
- безповоротності бюджетних асигнувань;
- справедливості та неупередженості (бюджетне фінансування відбувається на засадах справедливого та неупередженого розподілу бюджетних ресурсів між усіма розпорядниками коштів);
- публічності та прозорості (оприлюднення звітів про використання бюджетних коштів їх розпорядниками та ухвалення відповідних рішень);
- контрольованості витрачання бюджетних коштів (використання всіх видів форм і методів бюджетного контролю щодо кожного розпорядника коштів).

Бюджетні ресурси можуть формуватись завдяки внутрішнім джерелам громади міста, а також використовуючи зовнішні джерела.

Серед них:

- Податки, збори та інші платежі, зокрема місцеві податки та збори, – механізм фінансування місцевого розвитку в частині, що надходить до бюджету міста. Упродовж останніх років в Україні зроблено істотні кроки щодо фінансової децентралізації та зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Унесено зміни до податкового та бюджетного законодавства щодо збільшення обсягів як власних доходів місцевих бюджетів, так і місцевих податків та зборів, зокрема: ліквідовано неефективні податки, видатки на адміністрування яких були більшими, ніж надходження від них; упроваджено нові

податки; розширено перелік об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо. До місцевих податків належать: податок на майно (який складається з плати за землю; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і транспортного податку); єдиний податок; до місцевих зборів — збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом, в Україні заборонено.

- Продаж комунального майна — механізм, що передбачає перехід прав власності на комунальні активи — землі або нерухомості. Одержуючи такі надходження, міська влада зазвичай істотно поповнює міський бюджет, однак втрачає право власності на актив і можливість надалі отримувати від нього дохід. Тож це джерело є вичерпним та невідновним і не може забезпечити сталість надходжень. 7 березня 2018 року набув чинності новий Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII, яким визначено порядок приватизації комунального майна.
- Оренда комунального майна — механізм, що передбачає тимчасовий перехід права на користування об'єктами комунальної власності. Міський бюджет одержує від оренди комунального майна набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлюваний характер і не призводять до втрати права власності на відповідні активи. Як у міжнародній, так і в українській практиці найпоширенішою формою використання цього механізму є довгота середньострокова оренда земельних ділянок. До переваг цього інструменту належить регулярність отримання надходжень до бюджету міста.
- Субвенції — міжбюджетні трансферти, що мають конкретне цільове призначення. Субвенції за спрямуванням можуть бути двох видів: з державного бюджету — місцевим бюджетам і з одного місцевого бюджету — іншому місцевому бюджету, наприклад з обласного — місцевому бюджету чи з одного місцевого бюджету — іншому місцевому бюджету. До таких бюджетних надходжень зовнішнього характеру належать цільові субвенції з державного (включно з державним фондом регіонального розвитку) чи обласного бюджетів, як-от під час виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проєктів (програм), а також угод регіонального розвитку.

Використання бюджетних ресурсів передбачає такі інструменти:

- Міські цільові програми — інструмент планування й управління місцевим розвитком, який у тій чи іншій формі застосовує більшість міст світу. Його особливістю є те, що міські цільові програми дають змогу не тільки планувати відповідні видатки муніципальних бюджетів, а й залучати додаткове фінансування з державного чи обласного бюджетів, кошти підприємств та інші кошти.
- Регіональні угоди щодо соціально-економічного розвитку — один з інструментів реалізації державної політики у сфері регіонального та місцевого розвитку в багатьох країнах, зокрема у Франції, Польщі та ін., оскільки дає змогу скоординувати зусилля та сконцентрувати ресурси бюджетів різних рівнів (від державного до місцевих) для

вирішення конкретних питань місцевого розвитку. В Україні згідно із Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV угоди щодо соціально-економічного розвитку, які укладають між Кабінетом Міністрів України та обласними радами, передбачають заходи щодо вирішення проблем розвитку (зокрема, й економічного) окремих територій і населених пунктів області, а також відповідне фінансування з державного й обласного бюджетів. Однак використання цього ефективного інструмента в Україні було припинено внаслідок численних помилок під час підготовки та реалізації угод, а саме: незосередження основної уваги на депресивних регіонах; політично мотивованого характеру укладання угод; відсутності обґрунтованих критеріїв розподілу коштів між регіонами; тривалої та складної процедури підготовки угод та ін.

- Міжмуніципальне співробітництво — механізм місцевого розвитку та його фінансування, який ґрунтується на співпраці між територіальними громадами, спрямований на забезпечення їхнього сталого розвитку завдяки об'єднанню ресурсів різних муніципалітетів. Цей механізм дедалі частіше застосовують у країнах Північної Америки та Європи, зокрема й в Україні, оскільки він дає змогу об'єднувати зусилля різних суб'єктів місцевого самоврядування для розв'язання проблем місцевого розвитку, що виходять за межі повноважень і спроможностей окремого муніципалітету. Міжмуніципальне співробітництво може бути реалізоване в різних формах: у вигляді угод про співпрацю між містами чи територіями, через створення спільного координаційного органу або комунального підприємства. Воно може відбуватися як на проєктній основі, так і мати більш регулярний та довгостроковий характер.
- Податкове стимулювання — інструмент надання переваг окремим платникам податків, включно з можливістю не сплачувати податки або сплачувати їх у меншому розмірі, ніж це передбачено податковим законодавством за звичайних умов, передусім задля отримання більшої віддачі в майбутньому, наприклад від упровадження інновацій чи інших вигід місцевого економічного розвитку.
- Муніципальне замовлення — інструмент формування на договірній (контрактній) основі складу й обсягів певних товарів (робіт, послуг), придбання яких здійснюють за бюджетні кошти та які необхідні для потреб муніципалітету, а також укладання контрактів на їх постачання (закупівлю) із суб'єктами господарювання, незалежно від їхньої форми власності. Через муніципальне замовлення має пройти вся продукція, закупається для муніципальних потреб, і всі бюджетні муніципальні послуги, надавані як муніципальними, так і іншими виконавцями.

Бюджетні ресурси використовують для фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації, а також різноманітних молодіжних програм, видатків з упорядкування населених пунктів. Забезпечення успішного МЕР у сучасній глобальній економіці потребує від місцевих громад модернізації транспортних і комунікаційних мереж, інших об'єктів інфраструктури, розвитку людського капіталу, на що й використовують бюджетні ресурси.

Можливості впливу місцевої влади щодо використання бюджетних інструментів досить великі. Формування бюджетних ресурсів прямо залежить від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть

організувати весь комплекс робіт зі сприяння підприємницькій діяльності, запровадження та мобілізації місцевих податків і зборів. Зважаючи на те, що запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (у межах, визначених Податковим кодексом) є повноваженнями органів місцевого самоврядування, вони мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Утім, на відміну від української, міжнародна практика передбачає досить широку базу для податків і зборів, які може встановлювати та збирати орган місцевого самоврядування в межах власної компетенції.

Однією з вимог надання субвенції на виконання інвестиційних проектів є співфінансування з місцевого бюджету та відповідність стратегічним і програмним документам щодо регіонального розвитку. Тобто необхідною є підготовка самого інвестиційного проекту, відповідність його певним критеріям, зокрема наявність стратегічних і програмних документів і коштів місцевого бюджету на його виконання.

В Україні створено можливості для державних органів влади й органів місцевого самоврядування стимулювати розвиток місцевого бізнесу завдяки проведенню закупівель за бюджетні кошти згідно з новим Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (в редакції Закону від 19.09.2019 № 114-IX) і переходу на електронні закупівлі через систему ProZorro. Водночас запровадження останньої виявило низку проблем, пов'язаних із якістю підготовки тендерної документації та достатньою кількістю учасників.

10

Загалом, на використання бюджетних інструментів впливають обмеженість обсягів коштів, затверджених у місцевому (місцеві цільові програми, муніципальне замовлення тощо) і державному (субвенції, державні цільові програми) бюджетах на відповідний рік, цільовий характер і конкурсність проектів (субвенції), тимчасовий характер, ризик безповоротних втрат у коротко- та/або довгостроковій перспективі (пільгове оподаткування чи субвенції), законодавчі обмеження, фаховий рівень посадових осіб місцевого самоврядування.

Докладніше переваги, ризики й обмеження кожного з зазначених механізмів буде розглянуто нижче.

До переліку спроможностей, які повинна розвивати місцева влада для використання цієї групи інструментів, слід зарахувати:

- фаховість ухвалення відповідних рішень місцевих рад, укладення та схвалення ними відповідних договорів;
- оцінювання результативності використання того чи іншого інструменту в конкретному випадку;
- відповідальність головних розпорядників коштів за здійснення належного контролю на об'єктах, що фінансуються за бюджетні кошти та субвенцій;
- забезпечення прозорості використання бюджетних коштів;
- комунікаційну спроможність ОМС з місцевим бізнесом, наявність відповідних баз і платформ та інформування щодо закупівель;
- компетенції, спрямовані на підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, зокрема середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів.

Для фінансування проєктів МЕР міська влада може використовувати бюджетні ресурси та кредит, наприклад для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу й забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору.



Перше місце в конкурсі «Кращі практики місцевого самоврядування» 2018 року за темою «Практики розвитку, засновані на власних стратегіях і ресурсах» посіла практика «Розумний туризм (smart tourism)» Івано-Франківської міської ради.

У рамках проєкту «Розумний туризм» запроваджено електронні сервіси та створено інфраструктурні туристичні об'єкти (мобільний додаток «VISIT IVANO-FRANKIVSK»); промоційні матеріали; сучасний, зручний публічний простір.

Мобільний додаток «VISIT IVANO-FRANKIVSK» — це безкоштовний електронний путівник містом, за допомогою якого турист завжди може знайти інформацію про туристичні маршрути й об'єкти, а також транспортну систему міста. Додаток має такі розділи: «Розумні повідомлення», «Про місто», «Карта», «Історичні пам'ятки», «Необхідно знати», «Де зупинитись», «Де поїсти», «Шопінг», «Розваги та дозволля», «Міська влада», «Транспорт», «Безпека».

Сучасний, зручний публічний простір — це новий туристично привабливий об'єкт із сучасним, зручним дизайном на невеликій ділянці в центральній частині міста, так званий кишеньковий парк — компактний парк з оригінальними деталями й елементами, які додають різноманітності та комфорту «цегляним джунглям» і приваблюють містян та туристів. Для його промоції на території публічного простору постійним буде проведення воркшопів, а саме цікавих і корисних заходів для сімейного дозволля на новому просторі (ігор, майстер-класів для дітей і батьків тощо). Такі заходи сприятимуть поширенню інформації про простір й урбаністичні тенденції та забезпечуватимуть комфортні умови в місті як для його жителів, так і для гостей.

Завдяки впровадженню практики зростає кількість туристів, а це своєю чергою сприяє розвитку малого бізнесу, зокрема сфери обслуговування (готельно-ресторанний бізнес, транспортні перевезення, виготовлення та продаж сувенірної продукції тощо), покращується інфраструктура міста.

Проєкт здійснено за кошти бюджету Івано-Франківська (1,1 млн грн) і кошти Проєкту ПРОМІС (406 тис. грн).

Інший приклад поєднання бюджетних ресурсів: використання доходів від здавання в оренду комунального майна для фінансування міської цільової програми з підтримки підприємництва, що надалі матиме велике значення для МЕР.



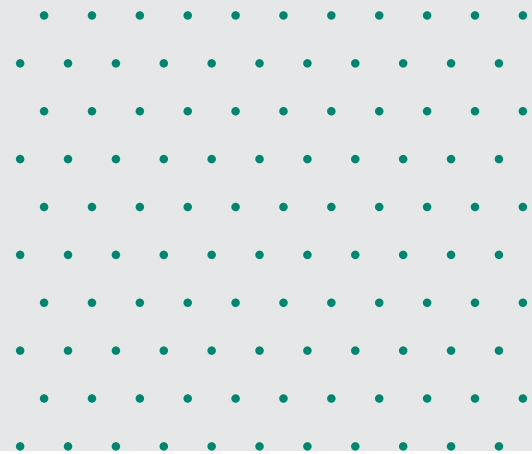
ЦІЛЬОВІ СУБВЕНЦІЇ

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТУ

Субвенція (лат. *subventio* – «допомога») – інструмент надання грошової допомоги місцевим бюджетам із центрального чи іншого місцевого бюджету, що має конкретне цільове призначення. Можна вирізнити два види субвенцій за спрямуванням: з державного бюджету місцевим бюджетам (1) і з одного місцевого бюджету іншому місцевому бюджету (2). Причому у другому випадку виокремлюють субвенції з регіонального (обласного) місцевого бюджету та субвенції з одного місцевого бюджету іншому місцевому бюджету.

Субвенцію також можна визначити як цільові бюджетні ресурси, які передають з одного бюджету іншому на певну мету, зокрема для збалансування потреб у видатках бюджету-одержувача з його доходами. Отже, субвенція є міжбюджетним трансфертом, який передають на програми й заходи, спрямовані на підтримку законодавчо гарантованого мінімуму соціальної забезпеченості населення територій, де такий мінімум не забезпечується власними та закріпленими бюджетними доходами з об'єктивних причин (загальна субвенція), чи на певну мету соціально-економічного розвитку (інвестиційна субвенція).

Необов'язковість означає, що одержувач субвенції набуває кошти не автоматично, а внаслідок певних процедур, які визначають джерела формування трансфертного фонду та механізми його розподілу. **Безоплатність** передбачає, що трансфер не характеризується безпосередньою еквівалентністю економічних відносин. **Неповоротність** означає, що отримані кошти не повинні бути повернені надавачеві.



ТАБЛИЦЯ 1.
ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБВЕНЦІЙ

Критерії	Характеристики
Сутність	Міжбюджетні трансферти на певну мету. Порядок використання визначає орган, який ухвалив рішення про надання субвенції
Особливості	Суто цільове призначення. Є необов'язковими, безоплатними й безповоротними (підлягають поверненню в разі неповного — у межах невикористаної суми, або нецільового використання — у межах повної суми)
Функція	Забезпечення видаткових зобов'язань, що виникають під час виконання делегованих повноважень ОМС; реалізація пріоритетних напрямів публічної політики в економічній і соціальній сферах
Напрямок руху коштів	Вертикальні трансферти (з центрального чи регіонального бюджету місцевому бюджету); горизонтальні трансферти (між місцевими бюджетами)
Спосіб визначення	Відповідність установленим критеріям та/або на підставі формули розрахунку обсягу фінансування, з дотриманням спеціально визначених процедур

Основні причини використання механізму субвенцій: неможливість мати систему податків, яка б відповідала всім вимогам і водночас надавала б різним рівням публічної влади відповідні обсяги фінансових ресурсів (1); нерівність між територіями, яку необхідно вирівнювати (2); стимулювання виробництва бажаних суспільних благ (3); забезпечення стандартів надання гарантованих законом суспільних послуг (4); політичні чинники (5).

Загальні умови надання та використання субвенцій:

- 1) фінансування здійснюється у формі часткової участі у видатках відповідних бюджетів;
- 2) орган, який надає субвенцію, встановлює призначення, обсяг, порядок й умови її надання та має право контролювати її використання;

- 3) отримувачами субвенції є лише місцеві органи влади (заборонено надавати юридичним особам приватного права бюджетні кошти у вигляді субвенцій);
- 4) надають для покриття певних видатків, на фінансування яких не вистачає інших бюджетних доходів.

Слід зазначити, що субвенції із центрального місцевим бюджетам можуть бути спрямовані на різні потреби: від забезпечення виконання державних гарантій із надання соціальної допомоги окремим категоріям громадян, які мають право на їх отримання, та дотування / субсидування тарифів на комунальні послуги до будівництва інфраструктурних об'єктів (мостів, доріг, переходів), виконання інвестиційних програм (проектів) згідно з пріоритетами МЕР і стимулювання об'єднання громад тощо.

Субвенції місцевим бюджетам (зокрема, на інвестиційні цілі) можуть бути надані і з регіонального бюджету. Право на подальший розподіл цільових коштів між місцевими органами влади нижчого рівня (зокрема, муніципалітетам) належить місцевим органам влади регіонального рівня (зокрема, регіональним / земельним / провінційним урядам), оскільки в багатьох випадках вплив інвестиції не обмежується територією окремого населеного пункту. У такий спосіб визнається та підкреслюється важлива роль регіонального рівня влади в інвестиційному розвитку територій (зокрема, суміжних муніципалітетів, районів, субрегіонів тощо). Поширеним підходом для розподілу субвенцій є врахування чисельності населення відповідної території (1), показників соціально-економічного розвитку території (2) і рівня задоволення потреб території в розвитку (3). Водночас такі інвестиційні субвенції можуть потребувати внеску за кошт бюджету-одержувача, тобто співфінансування відповідних проєктів у сфері МЕР.

У разі наявності ресурсу муніципалітет може спрямувати кошти відповідного бюджету у вигляді субвенції іншому місцевому бюджету – наприклад, сусідній міській чи сільській громаді (такі взаємовідносини часто виникають у разі започаткування процесу добровільного об'єднання громад, налагодження міжмуніципального співробітництва та/або реалізації спільних проєктів у сфері МЕР). Умови надання таких субвенцій визначають на договірних засадах. Рішення про передання / прийняття бюджетних ресурсів ухвалюють обидві місцеві ради та затверджують у відповідних місцевих бюджетах.

Переваги й обмеження

Які переваги?	Які обмеження?
Доступний інструмент підтримки реалізації конкретних проєктів та/або завдань у сфері МЕР	Цільовий характер та обов'язковість повернення коштів у разі неповного використання
Засіб вирівнювання дисбалансів між потребами у видатках і доходами місцевих бюджетів	Конкурсність відбору проєктів для надання фінансової підтримки із центрального бюджету
Різноманітність передбачених законодавством видів субвенцій відповідно до потреб МЕР	Обмеженість обсягами коштів, затвердженими у державному бюджеті на відповідний рік
Механізм поєднання ресурсів завдяки взаємній зацікавленості в результатах	Одноразове та/або тимчасове джерело ресурсів для фінансування проєктів ОМС
Можливість розширення переліку послуг, надаваних у громаді, завдяки розвитку інфраструктури	Ризик неправильної оцінки потреб у нових послугах, очікуваних економічних і соціальних ефектів

Державні органи влади надають субвенції задля збільшення споживання певних суспільних благ. Отже, з отриманням субвенцій на рівні міста може змінитися структура суспільних послуг, збільшитися кількість об'єктів комунальної форми власності, які необхідно фінансувати за кошти місцевого бюджету, тоді як на утримання інших комунальних об'єктів може бути спрямовано менший обсяг бюджетних коштів проти попередніх періодів. Ситуація ускладнюється, якщо збудований за кошти субвенцій об'єкт не відповідає реальним потребам населення (зокрема, унаслідок прорахунків, зменшення чисельності споживачів тощо), що лише створює додаткові проблеми та збільшує навантаження на місцевий бюджет.

Що більший обсяг субвенцій у місцевих бюджетах, то вищий рівень державного втручання в діяльність місцевої влади.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Перші цільові бюджетні гранти (аналог сьгоднішніх субвенцій), застосовували донині, було запроваджено у Великобританії 1835 року. Публічні органи влади США, Канади та країн Західної Європи вперше почали надавати цільову допомогу окремим регіонам у період кризи 30-х років ХХ століття, коли внаслідок спаду виробництва значно постраждали старі промислові регіони й території з моноспеціалізацією промислового виробництва.

Нині підходи до надання субвенцій (у закордонній практиці їх відповідниками є «цільові трансферти», «цільові гранти» тощо) тісно пов'язані з наявними моделями міжбюджетних відносин. Тож у країнах з різними системами територіального устрою та публічного управління використовують різні моделі надання допомоги із центрального бюджету місцевим.

У німецькій моделі використовують здебільшого цільові трансферти (водночас частка їх невелика), а також діють численні федеральні та спільні програми

ми регіонального розвитку. Канадська модель ґрунтується на використанні трансфертів вирівнювання без конкретного цільового призначення, а також цільових грантів (субвенцій), спрямованих на будівництво, реконструкцію об'єктів фізичної інфраструктури та інші цілі, що прямо чи опосередковано стосуються завдань МЕР. У японській моделі фінансування різноманітних інвестиційних проєктів на місцях здійснюють за кошти цільових державних фондів.

Вибір конкретного механізму здійснення міжбюджетних трансфертів залежить від завдань економічної та фінансової політики на конкретний час. У Франції, наприклад, цільові трансферти займають 10,6% від структури міжбюджетних трансфертів; в Італії — 24%; у Норвегії та Швейцарії — 14%; у Польщі — 22%; у Великобританії — 27%¹.

Різняться в країнах і порядок отримання субвенцій (див. таблицю 2).

01

Уткин Э. А., Денисов А. Ф.
Государственное и муниципальное управление
(http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/Gos_mun_upr_Utkin/Gos_mun_upr_Utkin.htm).



ТАБЛИЦЯ 2.
ІНВЕСТИЦІЙНІ ТРАНСФЕРТИ (СУБВЕНЦІЇ) У ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Країна	Процедура	Механізм інвестування
Албанія	Інвестиції, які фінансують за кошти державного бюджету, має затвердити відповідне міністерство	Створюють спеціальні інвестиційні фонди, які наповнюють за кошти державного бюджету
Румунія	Місцеві органи влади повинні технічно погодити всі свої інвестиційні проєкти з Міністерством фінансів, а великі за обсягом проєкти додатково обов'язково повинні пройти Міжвідомчу комісію	Інвестиційні трансферти розподіляють за округами. Округи перерозподіляють фінансові ресурси за містами й селищами з урахуванням місцевих потреб і системи затверджених критеріїв
Угорщина	Здебільшого місцеві органи влади можуть самостійно визначати власні пріоритети залучення інвестицій, проте їх потрібно відповідно узгодити із центральним урядом	Національна програма цільових грантів фінансує інвестиційні проєкти в певних сферах і галузях (наприклад, у водопостачанні, дорожньому господарстві). Суб'єктів державної фінансової підтримки обирають на конкурсних засадах, а інвестиційні трансферти надають на індивідуальній основі під кожен проєкт

В Албанії створюють спеціальні інвестиційні фонди, які наповнюють бюджетними коштами. Натомість в Угорщині цей вид фінансової допомоги надають через Національну програму цільових грантів, причому суб'єктів державної фінансової підтримки обирають на конкурсних засадах. У Румунії дещо інший досвід: інвестиційні трансферти розподіляють за округами, у межах яких фінансові ресурси спрямовують на визначені міста й селища з урахуванням місцевих потреб і певних критеріїв.

Серед цікавих моделей, які впродовж багатьох років забезпечують стабільний і збалансований територіальний розвиток у багатьох країнах ЄС та Європи загалом, слід виокремити **фонди регіонального розвитку**. Такі фонди створюють як спеціалізовані інституції національного рівня, діяльність яких спрямована на фінансування довгострокових регіональних (міжрегіональних) програм і проектів на основі консолідації фінансових потоків, зокрема структурних фондів ЄС, програмного фінансування національних бюджетів тощо.



Фонди регіонального розвитку Хорватії

Фонд регіонального розвитку Республіки Хорватія розподіляє фінансування на конкурсних засадах.

Серед пріоритетних сфер, за якими фонд надає підтримку, – розвиток комунальної (водо- та тепломереж, транспортної інфраструктури тощо) й економічної (зон підприємництва, бізнес-інкубаторів, агенцій розвитку тощо) інфраструктур, розвиток сільської місцевості, інші проекти й заходи щодо регіонального розвитку.

Основні категорії отримувачів – регіональні та місцеві органи влади.

Фінансування надають у вигляді позик (понад 15 років зі ставкою 6%), «безповоротних грантів» і цільових трансфертів (субвенцій).

18

На центральному рівні в ЄС використовують ще один механізм інвестиційних трансфертів у вигляді **структурних фондів**. Структурні фонди ЄС можуть мати різні напрями використання. Зокрема, кошти Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР) спрямовано на досягнення трьох основних цілей: конвергенції (зближення різних економічних систем), регіональної конкурентоспроможності та зайнятості і європейського територіального співробітництва.

Так, запланований бюджет ЄФРР на проекти регіонального розвитку у 2014–2020 роках становить 277 млрд євро. Ці кошти мають бути спрямовані за такими основними напрямками: дослідження та інновації (орієнтовно 62 млрд євро); конкурентоспроможність МСП (49 млрд євро); зелена енергетика (47 млрд євро); інфраструктурні мережі у сфері транспорту й енергетики (32 млрд євро); інформаційні та комунікаційні технології (19 млрд євро).

Дослідження закордонного досвіду засвідчує, що переважно місцеві органи влади не є самодостатніми й повністю фінансово незалежними, незважаючи на їхні площі та чисельність населення. Такі неспроможності компенсують через залучення додаткових фінансових ресурсів із національного (федерального) рівня (субвенцій, цільових грантів, інвестиційних трансфертів) або об'єднання зусиль із сусідніми юрисдикціями (муніципалітетами). Об'єднання зусиль з іншими місцевими органами влади відбувається на договірній основі та спрямовується на реалізацію спільних проектів (ініціатив).

Спільне фінансування проектів, зокрема через надання субвенцій із бюджету одного місцевого органу влади (муніципалітету) бюджетові іншого, широко застосовують у багатьох країнах Європейського континенту.

УКРАЇНЬСЬКА ПРАКТИКА

У 1996 році разом із затвердженням нової бюджетної класифікації в Україні було запроваджено поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів. Згідно із цією класифікацією їх поділяли на дві групи, залежно від цільового спрямування коштів: поточні та капітальні. До **поточних трансфертів** належали грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів у разі недостатності дохідних джерел, до **капітальних трансфертів** — субвенції, що передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовували субвенції, здебільшого були пов'язані з виконанням ОМС делегованих державою повноважень.

Після прийняття БКУ, починаючи з 2001 року, місцевим бюджетам було передбачено: субвенцію на здійснення програм соціального захисту (1); субвенцію на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, встановлених державою (2); субвенцію на виконання інвестиційних проектів (3); інші субвенції (4).

Уперше основні принципи та засади надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів законодавчо було встановлено БКУ в редакції 2010 року. Згідно з бюджетним законодавством розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що ґрунтуються на фактичних і прогнозних показниках економічного й соціального розвитку відповідної території.

2011 року змінами до БКУ запроваджено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах.

На цей час із державного бюджету місцевим бюджетам, крім зазначених вище, можуть надавати субвенції: (1) на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; (2) здійснення заходів підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України; (3) освітня та (4) медична субвенції; інші види субвенцій (5).

У 2016 році в доходах бюджетів міст обласного значення частка субвенцій становила 47%, у бюджетах міст районного значення — 3,2%; у бюджетах ОТГ — 45%, в обласних бюджетах — 36%, що свідчить про їхню важливість для МЕР.

Найвагомішими для МЕР є субвенції: на фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку за кошти ДФРР (1), на місцевий соціально-економічний розвиток (2), на формування інфраструктури ОТГ (3).

Спільними ознаками таких субвенцій є їхній цільовий характер і вимоги щодо забезпечення економічної ефективності. Так, однією з вимог надання субвенції на виконання інвестиційних проектів є співфінансування з місцевого бюджету та відповідність стратегічним і програмним документам щодо регіонального розвитку.

Обсяги надання субвенцій цих видів щорічно зростають. Якщо у 2014 році з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку територій було передбачено лише 0,5 млрд грн, то у 2016 році обсяг коштів на

реалізацію інфраструктурних проєктів становив 7,3 млрд грн, за які 523 ОМС було реалізовано 5 904 проєкти. Станом на 1 січня 2018 року обсяг загальної бюджетної підтримки програм і проєктів соціально-економічного розвитку території становив уже 16,1 млрд грн, що у 32 рази більше проти 2014 року, зокрема:

- субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій у розмірі 6,2 млрд грн на підставі розпоряджень КМУ розподілена між місцевими бюджетами та спрямована на реалізацію 10 569 проєктів розвитку;
- субвенція на формування інфраструктури ОТГ в обсязі 1,5 млрд грн повністю була розподілена між місцевими бюджетами; за ці кошти 366 ОТГ реалізували 2 046 інфраструктурних проєктів;
- обсяг фінансування ДФРР у 2017 році становив 3,5 млрд грн, на співфінансування інвестиційних проєктів регіонального розвитку з місцевих бюджетів залучено майже 1,17 млрд грн (понад 33% від загального обсягу фінансування), розпочато 790 інвестиційних програм, завершено та здано в експлуатацію 399 об'єктів. Найбільше об'єктів завершено в Тернопільській (44), Сумській (44), Закарпатській (41) і Чернігівській (33) областях.

20



Державний фонд регіонального розвитку

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) є інституційною основою для розподілу субвенцій та фінансування інвестиційних програм і проєктів, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Згідно з БКУ обсяг фінансування ДФРР визначено на рівні не менше ніж 1% від обсягу доходів загального фонду Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

ДФРР створюють у складі державного бюджету та використовують у порядку, визначеному КМУ. Процедури оцінки й конкурсного відбору регіональних програм і проєктів, що можуть бути профінансовані за кошти фонду, а також порядок їх використання теж регулюються постановами КМУ.

Розподіл коштів ДФРР здійснюють із дотриманням таких критеріїв:

80% — згідно із чисельністю населення, яке проживає у відповідному регіоні;

20% — відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менший за 75% від середнього показника по Україні).

Пріоритетними завданнями діяльності ДФРР в Україні є вирівнювання регіональних диспропорцій розвитку та досягнення стабільного соціально-економічного зростання на місцевому й регіональному рівнях (1), підтримка регіональної конкурентоспроможності (2), ОТГ (3) та співробітництва територіальних громад (4).

Однак фактично виділені фінансові ресурси з ДФРР поки що спрямовані переважно на дрібні проекти – на розвиток соціальної інфраструктури або ЖКГ. Це пояснюється тим, що для складного проекту економічного розвитку необхідно розробити переконливе обґрунтування, а також виділити кошти з місцевого бюджету на розроблення проектно-кошторисної документації (вартість якої для масштабних проектів може сягати 200 тис. грн і більше), водночас немає гарантії, що проект підтримає регіональна конкурсна комісія.

Випадки фінансування масштабних проектів є поодинокими, тож мети створення системи фінансування «проектів розвитку» ще не досягнуто. Але приклади, які можуть бути взірцевими в контексті інвестування в МЕР за кошти ДФРР, вже є:

- проект створення інфраструктури промислового парку «Тростянець» Сумської області;
- проект діагностики районів Львівської області щодо можливості створення індустріальних парків;
- проект будівництва підприємства промислової переробки побутових відходів для міст Червонограда та Соснівки Львівської області тощо.



СХЕМА 1.

Державна підтримка розвитку територій у 2019 році

Водночас упродовж останніх років муніципалітети почали більше застосовувати субвенції між місцевими бюджетами. Зростає кількість проектів і надання послуг (зокрема, освітніх та медичних, з утилізації відходів), реалізовуваних за кошти субвенцій із міських бюджетів і власні кошти сусідніх сільських (селищних) громад на договірних засадах.



Спільний розвиток інфраструктури Вінниці та навколишніх сіл і селищ

Останніми роками Вінницька міська рада намагається налагодити постійне співробітництво з навколишніми селами та селищами. Так, 2013 року було вирішено укласти договори про передання з міського бюджету декільком навколишнім сільським і селищному бюджетам субвенцій на розвиток. Метою такого співробітництва є узгоджений розвиток і взаємна інтеграція транспортної, інженерної та соціальної інфраструктур декількох населених пунктів, що межують з м. Вінницею.

У 2014 році на ці потреби в бюджеті територіальної громади м. Вінниці було виділено 1,7 млн грн, у 2015 році – 2,3 млн грн, у 2016 році – 3,4 млн грн, у 2017 році – 3,5 млн грн. За ці кошти, а також завдяки співфінансуванню бюджетів відповідних сіл і селищ навколишні громади здійснювали ремонт житлового фонду й об'єктів соціальної сфери, асфальтування доріг, будівництво дитячих і спортивних майданчиків тощо (наприклад, Якушинецька сільська рада спрямувала відповідні кошти на ремонт дорожнього покриття вулиць і вуличне освітлення, Стрижавська селищна рада – на облаштування дитячого садочка, встановлення дитячого майданчика, вуличне освітлення).

2018 року в бюджеті територіальної громади м. Вінниці передбачено субвенцію бюджету територіальної громади с. Стадниця в сумі майже 1,3 млн грн на продовження робіт із капітального ремонту будинку культури та дорожнього покриття вулиць, будівництво газогону та індивідуальних водогонів до приватних осель, на проведення розрахунків за водопостачання КП «Вінницяоблводоканал» з водорозбірних колонок села.

22

Новою моделлю надання субвенцій з обласного бюджету бюджетам нижчого рівня стало проведення конкурсів. Тепер такі конкурси проводять у 14 регіонах України. Мета їх здебільшого полягає в максимальному залученні коштів різних суб'єктів (обласного й місцевих бюджетів, фінансових і нефінансових внесків громади, підприємців) для реалізації проектів та ініціатив у сфері МЕР.

Основні проблеми використання інструменту цільових субвенцій:

- висока суб'єктивність процесу виділення субвенцій на соціально-економічний розвиток (без урахування чисельності населення, об'єктивних критеріїв оцінки та показників розвитку);
- необґрунтованість і непрозорість методології ухвалення ЦОВВ управлінських рішень щодо нарахування інвестиційних субвенцій;
- недостатня інституційна спроможність ОМС ефективно управляти фінансовими ресурсами та якісно планувати видатки, спрямовувані на потреби МЕР;
- неготовність і часто неспроможність місцевого бізнесу до виконання такого обсягу робіт, який потрібний для освоєння коштів відповідних субвенцій;

- розпорошеність коштів, низький рівень їх освоєння, зростання кількості об'єктів незавершеного будівництва;
- нерівномірне перерахування коштів субвенції (переважно у другому півріччі), що стає причиною несвоєчасного освоєння бюджетних коштів;
- немає дієвої системи контролю за ефективністю використання наданих у вигляді субвенцій коштів і системи оцінки обґрунтованості й результативності їх використання.

Нормативно-правове забезпечення

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (ст. ст. 24-1, 97, 103-1, 105)	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Основні види субвенцій як трансфертів місцевим бюджетам і загальний порядок їх надання; ■ особливості функціонування ДФРР та загальний порядок надання й розподілу бюджетних коштів; ■ загальний порядок добору програм і проєктів, які фінансують за коштів ДФРР
Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII (ст. ст. 20, 21, 22)	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Механізми та джерела фінансування державної регіональної політики (зокрема, міжбюджетні трансферти з державного до місцевих бюджетів); ■ принципи фінансування за кошти ДФРР (зокрема, конкурсний відбір програм і проєктів)
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (ст. 10)	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальні умови та строки внесення пропозицій щодо надання субвенцій на формування інфраструктури ОТГ; ■ умови розподілу субвенцій пропорційно до площі ОТГ та кількості сільського населення
АКТИ УРЯДУ УКРАЇНИ		
Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад» від 16.03.2016 № 200	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Порядок, умови та цілі (спрямування) надання субвенції на формування інфраструктури ОТГ; ■ необхідність узгодженості проєктів для фінансування з планом соціально-економічного розвитку ОТГ; ■ порядок фінансування проєктів (програм) за кошти субвенції на формування інфраструктури ОТГ
Постанова КМУ «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 № 196	Урегульовано комплексно	<ul style="list-style-type: none"> ■ Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть бути реалізовані за кошти ДФРР; ■ порядок використання коштів ДФРР

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
Постанова КМУ «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку» від 16.11.2016 № 827	Урегульовано окремі питання	■ Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки програм і проектів у рамках пріоритетів регіональної політики

БКУ (ст. ст. 97, 103-1, 105) передбачає кілька видів трансфертів місцевим бюджетам у вигляді субвенцій, спрямованих на фінансове забезпечення МЕР:

- 1) субвенцію на виконання інвестиційних проектів;
- 2) субвенцію на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах;
- 3) інші субвенції.

24

У разі, якщо субвенцію вперше визначено в державному бюджеті на відповідний рік, КМУ впродовж 30 днів має затвердити порядок та умови її надання.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ст. 10) передбачено також надання субвенцій із державного бюджету на формування інфраструктури ОТГ та визначено процедуру подання КМУ відповідною обласною державною адміністрацією (за поданням сільської, селищної, міської ради ОТГ) пропозицій щодо надання й розподілу такої субвенції. Обсяги відповідних міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам затверджують у державному бюджеті для кожного з відповідних місцевих бюджетів. Порядок та умови надання кожної субвенції на формування інфраструктури ОТГ із державного бюджету місцевим бюджетам визначено постановами КМУ.

Наказом Мінрегіону визначено детальний порядок підготовки, оцінки й відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть бути реалізовані за кошти ДФРР.

Місцеві ради можуть передбачати в бюджетах субвенції між місцевими бюджетами — на виконання інвестиційних проектів, зокрема на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування, а також на утримання таких об'єктів (ст. 101 БКУ). Умови надання субвенцій між місцевими бюджетами визначають відповідним договором.

АЛГОРИТМ ЗАСТОСУВАННЯ

Аналізуючи специфіку надання різних видів субвенцій, які можуть бути спрямовані на реалізацію пріоритетів МЕР, слід зазначити: кожен із видів цих субвенцій надається за відповідності певним умовам і критеріям (1); визначеність суб'єкта отримання субвенцій (зокрема, субвенція на формування

інфраструктури може бути надана лише для підтримки ОТГ, тоді як субвенція з ДФРР чи субвенції на соціально-економічний розвиток — для областей, районів, міст обласного значення та ОТГ) (2); напрями надання субвенцій (зокрема, інфраструктурна субвенція надається за 10 напрямками, субвенція ДФРР — за невизначеним переліком напрямів інвестиційних проєктів) (3); можливий вплив із боку народних депутатів України та депутатів обласних рад (немає за субвенціями на формування інфраструктури ОТГ) (4); відмінність порядку різних видів субвенцій (5) тощо.

А. Субвенція на виконання інвестиційних програм (проєктів)

Головний розпорядник коштів — Мінфін (сума на 2018 рік — 1,5 млрд грн; учасники — ЦОВВ, МОВВ та ОМС).

Кошти субвенції надають лише на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності, які можуть бути спрямовані на:

- упровадження енерго- та ресурсоощадних технологій;
- будівництво й реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери;
- розвиток дорожнього та комунального господарства;
- здійснення екологічних і природоохоронних заходів.



Основні умови надання субвенції:

- 1) відповідність інвестиційних програм (проектів) програмним і прогнозним документам економічного й соціального розвитку держави, регіону, державним цільовим програмам;
- 2) наявність затверджених проектів будівництва та результатів проведення їх експертизи;
- 3) фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проектів), строк упровадження яких становить понад рік, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, і субвенцією на їх виконання протягом усього строку впровадження;
- 4) співфінансування інвестиційних програм (проектів) з місцевих бюджетів у таких обсягах:
 - не менше ніж 1% від обсягу субвенції — для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення;
 - не менше ніж 3% від обсягу субвенції — для обласних і районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення;
 - не менше ніж 5% від обсягу субвенції — для бюджету м. Києва.

Б. Субвенція на формування інфраструктури ОТГ

Головний розпорядник коштів — Мінрегіон (сума на 2018 рік — 1,9 млрд грн, на 2019 рік — 2,1 млрд грн; учасники — ОТГ²).

Кошти субвенції на формування інфраструктури ОТГ може бути надано для:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг (зокрема, на створення, модернізацію ЦНАП і придбання обладнання та програмного забезпечення для них);
- створення сучасних систем організації управління громадою (зокрема, комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення);
- реконструкції, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ (зокрема, для їх використання відповідно до повноважень і потреб ОТГ з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій);
- нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту (зокрема, вулиць, доріг, мостів, переходів, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ надання адміністративних, соціальних та інших послуг);
- закупівлі транспортних засобів (зокрема, для підвезення дітей до закладів освіти, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для КП, пожежної та спеціальної рятувальної техніки й пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів);

- нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту (зокрема, об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивації територій сміттєзвалищ);
- здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної власності (зокрема, тих, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту);
- будівництва, реконструкції, ремонту й утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, а також капітального й поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які входять до складу автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах).

Перелік проєктів, фінансування яких відбувається завдяки субвенції, формують виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад і затверджують відповідні міські, селищні, сільські ради.

ПОРЯДОК НАДАННЯ СУБВЕНЦІЇ

Виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад ОТГ подають перелік своїх проєктів разом з проєктними заявками ОДА для надання (протягом 5 робочих днів) висновку щодо їх відповідності соціально-економічному розвитку ОТГ

Після отримання висновку від ОДА виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад ОТГ подають свої проєкти на розгляд комісії при Мінрегіоні

Комісія при Мінрегіоні погоджує (протягом 5 днів) перелік проєктів або надає зауваження щодо необхідності їх доопрацювання виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад ОТГ

Виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад ОТГ ухвалюють перелік проєктів і оприлюднюють їх у місцевих ЗМІ або на офіційних вебсайтах відповідних ОМС

Основні умови надання субвенції:

- 1) інноваційність і системність підходів до вирішення ключових проблем за проектом, демонстрація відповідної управлінської компетентності для реалізації проектних заходів;
- 2) технологічна обґрунтованість проектних пропозицій;
- 3) наявність чіткого плану дій і виважених рішень щодо розв'язання визначених за проектом проблем;
- 4) наявність чітких індикаторів, статистичних показників і фінансово-економічних параметрів (економічного зростання, збільшення обсягів і підвищення якості надання послуг, поліпшення стану довкілля тощо), за якими можливо оцінити ефективність реалізації проекту;
- 5) досконале опрацювання бюджетно-кошторисної документації за проектом і належне обґрунтування вартості реалізації його заходів;
- 6) спрямованість проектних заходів на ліквідацію дисбалансів в інфраструктурному розвитку окремих населених пунктів громади та рівнях їх комунального обслуговування. Проекти подають за формою, установленою Мінрегіоном, і з календарним планом реалізації не більш як три роки.

Під час формування переліків виконавчі комітети міських, селищних, сільських рад ОТГ мають враховувати, що проекти, календарні плани реалізації яких становлять більше ніж рік і видатки здійснюються за кошти субвенції, потрібно вносити до переліку до їх завершення.

Територіальні громади, визначені одержувачами відповідної субвенції з державного бюджету, не обмежені в кількості розроблених проектів і поданих проектних заявок. Разом із тим їх фінансування за кошти цільової субвенції з державного бюджету обмежене граничною сумою, розрахованою для кожної з ОТГ. У разі надання спільних проектів кількох ОТГ загальний обсяг їх фінансування за кошти цільової субвенції з державного бюджету обмежений сумою коштів, визначених (у рамках надання субвенції) для фінансування відповідної кількості ОТГ.

В. Субвенція з державного фонду регіонального розвитку

Головний розпорядник коштів — Мінрегіон (сума на 2018 рік — 6,0 млрд грн, на 2019 рік — 7,67 млрд грн; учасники — ЦОВВ, МОВВ та ОМС).

Кошти ДФРР можуть бути спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (зокрема, проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті: розвиток регіонів (1); створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків (2); спортивної інфраструктури (3); підвищення енергоефективності державних і комунальних освітніх та медичних закладів (4)³, та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку й відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також на реалізацію проектів - переможців «Всеукраїнського громадського бюджету».

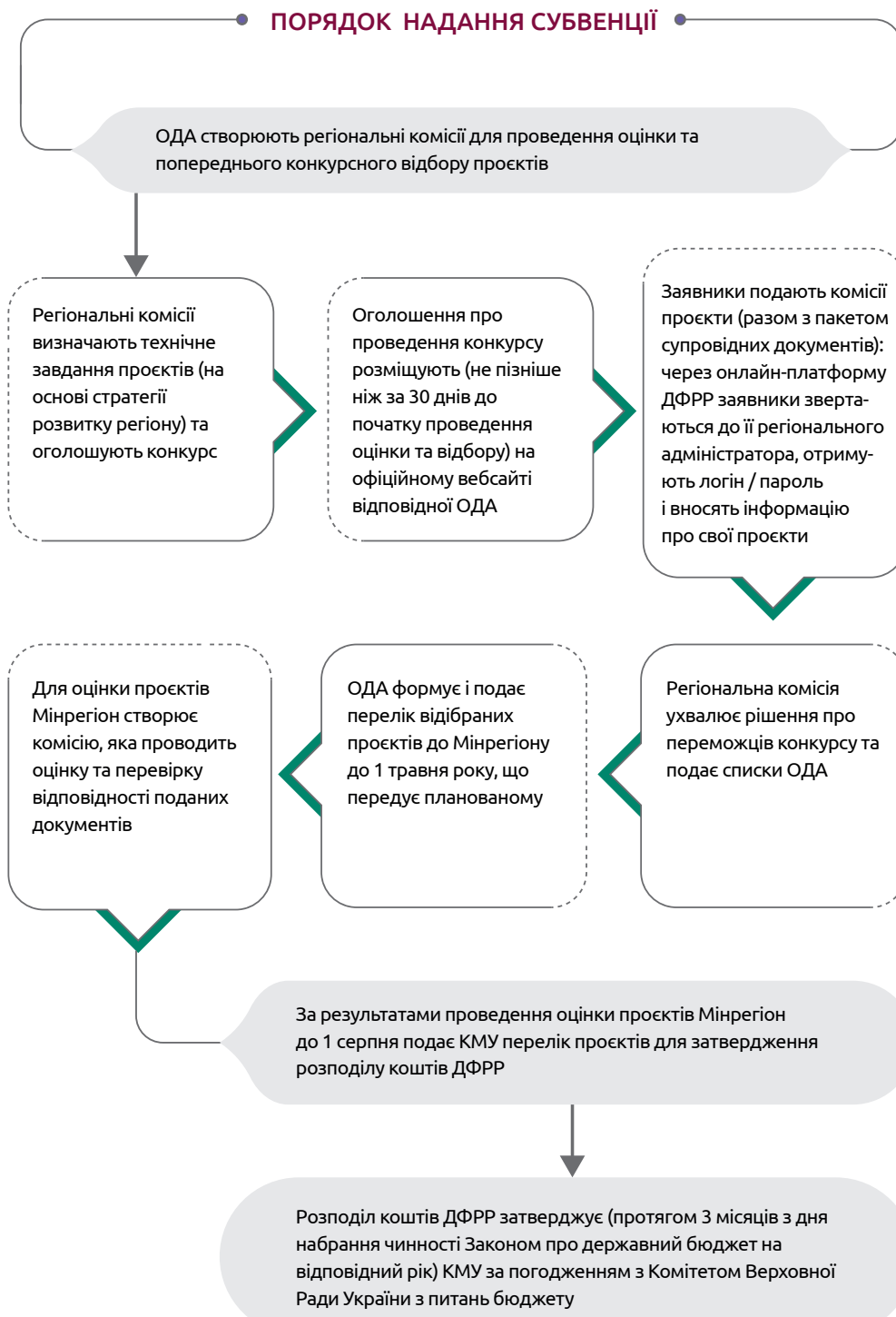
Основні умови надання субвенції:

- 1) наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації (для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво);

03

На реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури й енергоефективності державних і комунальних освітніх та медичних закладів, відводиться не менше ніж 10% коштів ДФРР за кожним із таких напрямів, а на реалізацію проектів — переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» — не більше 10% коштів ДФРР.

- 2) календарний план реалізації на період від 1 до 3 років;
- 3) співфінансування з місцевого бюджету на рівні не менше ніж 10%;
- 4) спроможність забезпечувати самофінансування або утримання новостворених об'єктів за кошти місцевого бюджету;
- 5) загальна кошторисна вартість проектів будівництва (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) — понад 5 млн грн, а для інших проектів — понад 1 млн грн.



Г. Субвенції на здійснення заходів із соціально-економічного розвитку окремих територій

Розподіл субвенції здійснює КМУ за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

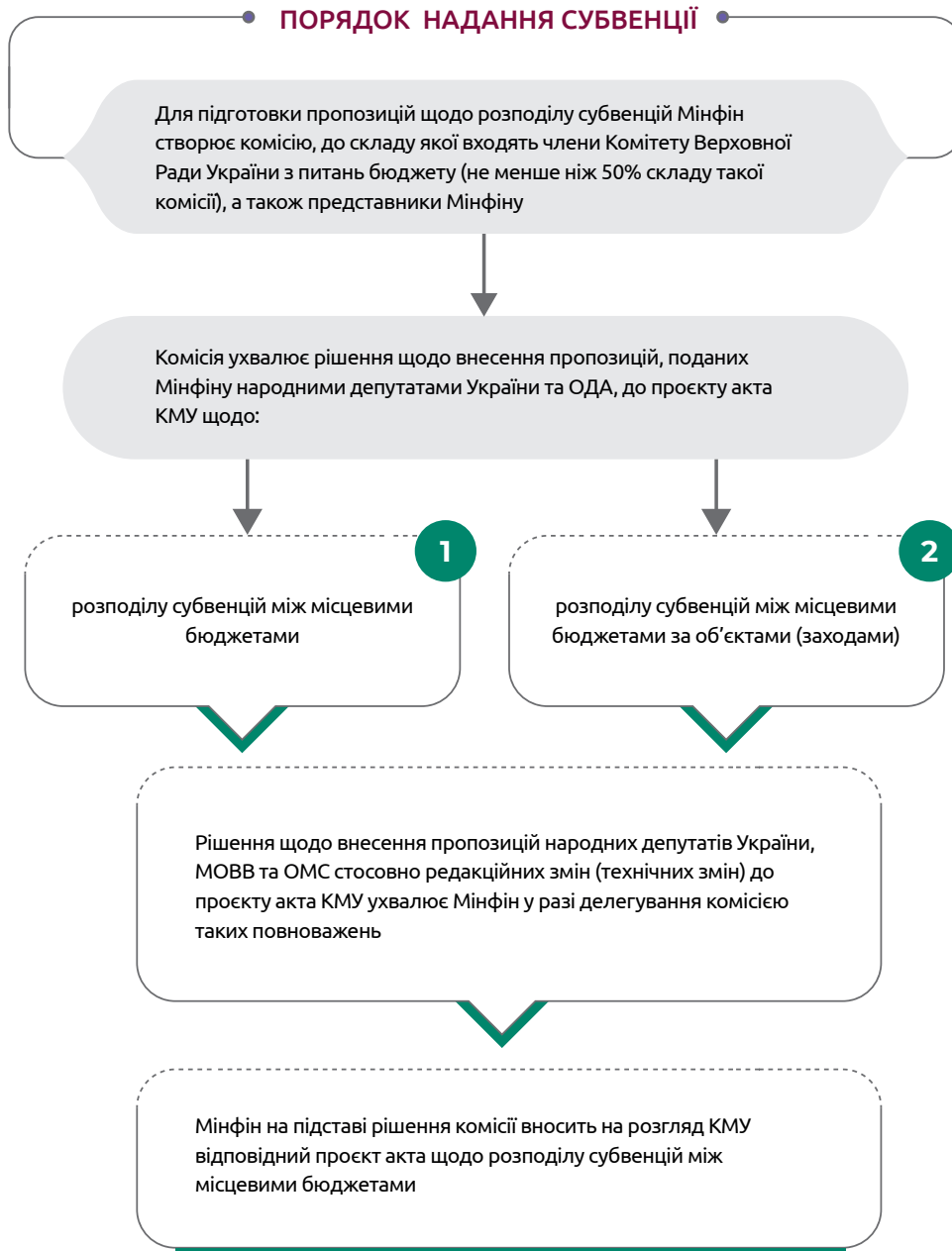
Головний розпорядник субвенцій — Мінфін (сума на 2018 рік — 5,0 млрд грн, на 2019 рік — 7,156 млрд грн; учасники — ЦОВВ, МОВВ та ОМС).

Кошти субвенції можуть бути спрямовані на:

- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (крім адміністративних будівель);
- здійснення екологічних і природоохоронних заходів;
- придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту (зокрема, спеціального призначення);
- здійснення заходів, пов'язаних із відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані;
- розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, шахтарських і гірських населених пунктів);
- проведення робіт із газифікації;
- здійснення заходів з енергозбереження;
- здійснення заходів із соціально-економічного розвитку регіонів;
- будівництво, реконструкцію об'єктів освіти й охорони здоров'я зі ступенем будівельної готовності не менше ніж 90%;
- будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;
- реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження;
- виготовлення проектно-кошторисної документації;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів із виготовленням відповідної проектно-кошторисної документації на виконання зазначених видів робіт.

Субвенції надають в обсягах, передбачених Законом про державний бюджет на відповідний рік.

Переліки об'єктів і заходів, які буде профінансовано за кошти субвенцій, затверджує КМУ або ОДА, ОМС.



Основні умови надання субвенції:

- 1) спрямування на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- 2) наявність затверджених проєктів будівництва та результатів проведення їх державної експертизи відповідно до Порядку затвердження будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою КМУ від 11.05.2011 № 560;
- 3) дотримання інших умов, визначених пп. 1, 3 і 4 п. 3 Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів), затверджених постановою КМУ від 18.05.2011 № 520.

Д. Субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах

Головний розпорядник коштів і відповідальний виконавець — Державне агентство автомобільних доріг України (сума на 2018 рік — 11,5 млрд грн, на 2019 рік — 14,675 млрд грн; відповідальні виконавці — Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації).

Можливе спрямування коштів субвенції:

- не менш як 80% — на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення;
- не більше ніж 20% — на будівництво, реконструкцію, ремонт, утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах.

Перелік об'єктів будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах із зазначенням обсягів бюджетних коштів для фінансового забезпечення таких об'єктів затверджує відповідна ОДА (серед інших і КМДА) за погодженням із Мінінфраструктури.

32

ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

1. Для залучення фінансування за кошти субвенцій із державного бюджету доцільно передусім розробляти проекти, спрямовані на створення матеріального підґрунтя для ефективного функціонування місцевої економіки: проекти з розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури, стимулювання розвитку підприємництва, створення індустріальних та інноваційних парків, розробки містобудівної документації, розвитку туризму тощо, які відповідають пріоритетам МЕР.
2. Налагодити комунікацію зі всіма потенційними учасниками підготовки та реалізації проектів за кошти субвенцій ДФРР чи субвенції на формування інфраструктури ОТГ за допомогою формування «портфеля» пріоритетних проектів, спрямованих на реалізацію економічного потенціалу міста (1); створення проектних груп, які працюватимуть над розробленням і реалізацією відповідних проектів (2); залучення зовнішніх експертів для оцінки впливу й супроводу реалізації проектів МЕР (3).
3. Під час підготовки будь-якого проекту реально оцінити можливості його співфінансування на етапі реалізації та подальшого утримання створених (побудованих) об'єктів за кошти місцевого бюджету або надання членам громади послуг із використанням таких об'єктів (самофінансування).
4. Посилити відповідальність головних розпорядників коштів за здійснення належного контролю на об'єктах, фінансування яких відбувається за кошти субвенцій, зокрема за затвердженням титулів будов (перехідних будов), оформленням у встановленому порядку дозвільної та проектно-кошторисної документації, своєчасним і належним

проведенням процедур закупівель робіт, товарів і послуг, цільовим використанням коштів субвенцій.

5. Забезпечувати якісне планування реалізації проєктів (програм), повноту освоєння коштів субвенцій із державного бюджету, спрямованих на їх реалізацію, а також контроль за своєчасністю виконання планів реалізації, зокрема введенням в експлуатацію завершених об'єктів, підготовкою звітності.
6. Здійснювати передання коштів між місцевими бюджетами у вигляді субвенцій після детальних розрахунків доцільності об'єднання ресурсів, ухвалення відповідних рішень місцевих рад, укладення та схвалення ними відповідних договорів.

КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ



1. Методичний посібник для розробників проєктів інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад (<https://www.prostir.ua/?library=metodychnyj-posibnyk-dlya-rozrobnykiv-proektiv-infrastrukturnoho-rozvytku-objednanyh-terytorialnyh-hromad>).



2. Інформаційна довідка про видатки державного та місцевих бюджетів України в 2016 році / Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017 (https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Vydatki_biudzhetyv_A5_03_web-1-1-1.pdf).

3. Кашевський В. В. Як підвищити шанси проєкту на фінансування з ДФРР: навч. модуль / В. В. Кашевський // Школа місцевого самоврядування DESPRO. – 2016.

4. Основи грантрайтингу та управління проєктами в публічній сфері: метод. рек. для органів влади та недерж. орг-цій / авт. кол.: В. В. Белянцева, А. І. Гнатенко, О. С. Зінченко та ін.; за заг. ред. О. В. Кулініча. – Харків: Золоті сторінки, 2017.



5. Методичні рекомендації щодо заповнення Форми інвестиційної програми, проєкту регіонального розвитку, що претендує на отримання фінансування за кошти Державного фонду регіонального розвитку (<http://dfrr.minregion.gov.ua/Legal-base>).



**МІСЦЕВІ
ЦІЛЬОВІ
ПРОГРАМИ**

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТУ

Місцева цільова програма (МЦП) — сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання актуальних проблем розвитку території або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери; реалізують їх із використанням коштів місцевих та/або державного бюджету, а також інших залучених коштів.

МЦП є одним із найпоширеніших інструментів фінансування МЕР, що передбачає здійснення послідовних заходів для підвищення ефективності місцевої економіки загалом або її окремих складників, а також вирішення певних проблем (наприклад, створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва, підвищення інвестиційної привабливості, розвиток ЖКГ, реконструкцію інженерної або розвиток транспортної інфраструктури, упровадження енергоощадних заходів тощо) місцевого розвитку. Отже, реалізація МЦП може бути спрямована на досягнення цілого комплексу завдань МЕР, МЦП можуть мати різне функціональне й тематичне спрямування, склад, періоди реалізації, джерела фінансування (див. таблицю 3).

Особливістю МЦП є те, що призначення цього інструменту — не просто прогнозування майбутнього стану системи, а планування діяльності, спрямованої на її трансформацію.

ТАБЛИЦЯ 3.
ОСНОВНІ ВИДИ МЦП

Критерії	Види МЦП
Спрямованість	<ul style="list-style-type: none"> ■ Функціональна спрямованість (реформування, розвиток, підтримка тощо) ■ Тематична спрямованість (науково-технічні, виробничі, інвестиційні, екологічні, соціальні й ін.)
Склад	<ul style="list-style-type: none"> ■ Комплексні (об'єднують кілька підпрограм споріднених напрямів відповідної галузі або різні галузі та сфери для вирішення проблем розвитку міста) ■ Спеціалізовані (за галузевою ознакою, за проблемою)
Період реалізації	<ul style="list-style-type: none"> ■ Поточні (зазвичай їх реалізують протягом одного-двох років) ■ Перспективні (охоплюють тривалий часовий проміжок – зазвичай понад три роки)
Джерела фінансування	<ul style="list-style-type: none"> ■ Самофінансування (кошти місцевого бюджету, кошти муніципальних установ і підприємств тощо) ■ Залучені ресурси (трансферти з державного та інших місцевих бюджетів; кошти комерційних підприємств та НУО; кредитні ресурси; кошти грантових програм і проектів / програм МТД; благодійні внески й добровільні пожертви тощо) ■ Співфінансування (поєднання власних і залучених ресурсів)

МЦП забезпечує інтеграцію відповідних завдань і заходів одразу у двох вимірах: **просторовому** (коли потрібно об'єднати зусилля різних суб'єктів і гравців) і **часовому** (коли потрібно добитися чіткої послідовності та єдності різних стадій загального процесу руху до кінцевої мети).

Розробка й реалізація МЦП тісно пов'язані з бюджетним плануванням і бюджетним процесом. Треба підкреслити, що МЦП та бюджетні програми не є тотожними поняттями. МЦП розробляють місцеві органи влади на період, що може охоплювати кілька бюджетних років – відповідно постає проблема передбачення в бюджетах міста на рік необхідних обсягів фінансування для забезпечення реалізації програми впродовж усього терміну її дії. Задля

цього доречним є затвердження бюджетних програм на виконання заходів цільових програм, до того ж термін бюджетних програм повинен відповідати терміну, на який розраховані цільові програми. Такий взаємозв'язок між реалізацією програмних цілей і бюджетним фінансуванням можна забезпечити завдяки застосуванню середньострокового бюджетного планування та формуванню міського бюджету за програмно-цільовим методом.

Крім того, МЦП за спектром джерел фінансування є потужнішим інструментом МЕР, ніж бюджетні програми, оскільки, крім коштів бюджетів різних рівнів, для їх запровадження можна залучати ресурси підприємств, НУО, МФО, проектів МТД і грантових програм, кредитні ресурси тощо.

Найважливішим під час розроблення МЦП є визначення проблеми(м), на яку(і) буде спрямовано програму; мети й основних завдань, а також конкретних заходів для їх досягнення. Мета програми має відображати бажаний стан відповідної сфери (галузі), сектору місцевої економіки тощо в майбутньому, визначати основні результати, які заплановано отримати завдяки її реалізації. Тому, розробляючи програму, потрібно дотримуватися чіткого зв'язку:

Проблема(и) → Мета / Цілі → Завдання → Заходи → Результати

Водночас кожна МЦП повинна враховувати й відображати особливості місцевої економіки, містити специфічні завдання із формування сприятливих умов для діяльності у сфері МЕР на відповідній території. Задля підвищення дієвості та ефективності МЦП як інструменту МЕР необхідним є їх узгодження зі стратегічним планом розвитку (стратегічним планом економічного розвитку) території, координація дій різних зацікавлених суб'єктів (центральных, регіональних, місцевих органів влади, місцевих підприємств, установ та організацій, різних груп інтересів у межах територіальної громади) і відповідне фінансове, матеріально-технічне, організаційне та інше забезпечення.

Вирішуючи питання про доцільність розроблення та реалізації МЦП, потрібно враховувати, як вона може вплинути на місцевий бюджет, ринок праці, соціальну та інженерну інфраструктуру, позиції місцевого бізнесу, стан економіки, конкурентоздатність території загалом. Оскільки МЦП до певної міри є формою багатостороннього консенсусу щодо пріоритетності розвитку певної сфери (галузі) місцевої економіки або груп місцевих підприємств, то неправильне визначення пріоритетів, а отже формування й реалізація МЦП з хибними завданнями можуть призвести до втрати потенційних можливостей для розвитку.

Так, реалізація окремих програм (наприклад, зі створення нових або розширення наявних підприємств) може потягти за собою зростання навантаження на місцеву інфраструктуру, що призводитиме до її виснаження, а згодом — до необхідності збільшити бюджетні видатки на її утримання чи реконструкцію, або може мати негативні наслідки для довкілля, зокрема через зростання обсягу шкідливих викидів. Реалізація програм розвитку окремих частин міста може спричинити підвищення цін на нерухомість у відповідних районах, що дасть вигоди її власникам, однак може призвести до збільшення витрат орендарів, підвищення цін у відповідних закладах соціальної інфраструктури тощо.

Переваги й обмеження

Які переваги?	Які обмеження?
Дієвий інструмент концентрації та координації використання ресурсів для вирішення певних завдань МЕР	Недостатнє законодавче врегулювання особливостей, порядку розроблення й застосування цільових програм на місцевому рівні
Ефективний механізм забезпечення зв'язку між бюджетними видатками, цілями МЕР та результатами управлінської діяльності	Відчутний змістовий і процедурний розрив у законодавчому врегулюванні бюджетних та цільових програм
Можливість об'єднати зусилля різних гравців публічного та приватного секторів для вирішення певної проблеми громади	Немає механізмів економічного стимулювання до застосування програмно-цільового методу та відповідальності посадових осіб ОМС
Засіб забезпечення прогнозованості бюджетного процесу, ефективного планування залучення та використання ресурсів	У посадових осіб ОМС немає навичок і досвіду застосування сучасних методик прогнозування й оцінки ефективності програм
Можливість для контролю бюджетних витрат та участі громади у формуванні МЦП і бюджетному процесі	Ризик неналежного фахового рівня залучених до підготовки й виконання програм посадових осіб ОМС

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Основою для використання МЦП в більшості економічно розвинених країн світу є програмно-цільовий метод (ПЦМ) управління місцевим розвитком, зокрема через середньострокове планування видатків місцевих бюджетів на підставі програмних пріоритетів і завдань.

ПЦМ застосовують для координації досягнення різних завдань економічного та соціального розвитку території, зокрема: подолання кризових явищ в економіці країни (1); усунення диспропорцій у розвитку окремих регіонів або галузей економіки (2); нейтралізації негативних економічних наслідків у соціальній сфері та сфері зайнятості (3); вирішення комплексних або локальних

проблем економічного, соціального чи екологічного характеру (4); досягнення економічного зростання в певній галузі або сфері економіки (5); подолання дефіциту енергетичних або окремих видів матеріальних ресурсів (6); стимулювання розвитку експортного потенціалу (7) і розширення (організації) власних імпортозамінних виробництв (8); вирішення проблем міжгалузевого характеру (особливо в разі необхідності узгодження інтересів державних і недержавних суб'єктів господарювання) (9) тощо. Повсюдного поширення ПЦМ набув у другій половині 70-х — на початку 80-х років ХХ століття.



Бюджетне планування на муніципальному рівні в Канаді

Бюджетування на муніципальному рівні в Канаді відбувається з огляду на мінімальні рамкові вимоги федерального закону щодо ухвалення річного бюджету. Будь-якого іншого регулювання відповідних питань на законодавчому рівні немає.

Незважаючи на це, багато муніципалітетів розробили формальні процедури для регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні. Водночас у більшості муніципалітетів бюджетування врегульовано і на рівні формальних процедур і політик, і на рівні угод із зацікавленими сторонами, і на рівні традицій.

Водночас основні питання бюджетного процесу на місцевому рівні докладно описано в рамковому документі Національної консультативної ради щодо рекомендованих практик бюджетування на державному й місцевому рівнях⁴. Цей документ визначає такі основні характеристики якісно організованого процесу розроблення місцевого бюджету: бачення довгострокової перспективи (1); установлення зв'язків із ширшими організаційними цілями (2); фокусування на очікуваннях і результатах (3); внесення елементів ефективної комунікації (4); стимулювання лідерів і працівників органів публічного управління (5). Перелічені ключові характеристики якісного бюджетування вказують на те, що розроблення бюджету — це не просто щорічна справа для зведення надходжень і видатків; розроблення бюджету за своєю природою є стратегічним процесом⁵.

04

National Advisory Council on State and Local Budgeting Recommended Budget Practices: A Framework for Improving State and Local Government Budgeting. — 1998.

05

Silverman C. Municipal Budgeting: What Local Officials Need to Know. — 2015 (<https://www.lwm-info.org/DocumentCenter/View/381/Municipal-Budgeting-What-Local-Officials-Need-to-Know-Claire-Silverman-July-2015-PDF?bidId=>).



39

Сьогодні МЦП у закордонній практиці найбільше відповідають різнопланові місцеві стратегії (програми) розвитку, які поширені на регіональному та муніципальному рівнях. Такі стратегії розробляють із використанням підходів стратегічного планування, і часто вони орієнтовані на збалансування економічного розвитку з огляду на комплекс соціальних, культурних, екологічних та інших чинників, а також необхідність просторового розвитку відповідної території.

Місцеві органи влади, мобілізуючи й інші групи зацікавлених осіб, відіграють провідну роль у розробленні місцевих стратегій розвитку. Місцеві стратегії розвитку реалізують у співпраці з місцевим бізнесом і його об'єднаннями, НУО, університетами, часто з використанням різних форм ППП. Серед найбільш поширених сфер, у яких розробляють місцеві стратегії, — будівництво інженерної чи транспортної інфраструктури, розвиток окремих зон (районів) у межах відповідних юрисдикцій, підготовка кваліфікованих кадрів відповідно до потреб місцевої економіки, сприяння розвитку малого та мікропідприємництва, стимулювання розвитку окремих сфер і галузей місцевої економіки.



Регіональні стратегії розвитку в Німеччині

Використання регіональних стратегій для вирішення проблем соціально-економічного розвитку держави й окремих її регіонів знайшло відображення в Німеччині у формі «суспільного завдання». Одним із напрямів реалізації таких стратегій є поліпшення регіональної господарської структури через цільове інвестування.

За допомогою цього інструменту завдяки фінансуванню із федерального й земельних бюджетів, а також за кошти Європейського фонду регіонального розвитку було виділено субсидії на розвиток промисловості та інфраструктури окремих регіонів, зокрема Східної Німеччини.

У закордонній практиці сформовано **три основні підходи до застосування інструменту місцевих стратегій розвитку** (див. таблицю 4).

ТАБЛИЦЯ 4.
ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ

Комплексний інтегральний підхід	Економічно сфокусований підхід	Комплексний збалансований підхід
Стратегії, крім суто економічних, охоплюють й інші завдання з розвитку міста; не спрямовані на якийсь один сектор місцевої економіки, групу громадян чи сферу економічних відносин, а впливають на всю місцеву економіку та інші сфери життя міста (ЄС, Канада, Південна Азія, США, Японія)	У розроблених стратегіях домінують суто економічні цілі (наприклад, економічне зростання міста, диверсифікація місцевої економіки, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості міста), які чітко визначено й обґрунтовано (Австралія, ЄС, Канада, Китай)	Стратегії передусім сконцентровано на економічних цілях, але водночас значна увага приділяється соціальним аспектам, водночас стратегії мають або економічне, або соціальне спрямування, тож і передбачають різні інструменти реалізації (Австралія, ЄС, Південна Америка, США)

Перший підхід поширеніший в економічно розвинених країнах. Він передбачає розроблення комплексних інтегральних стратегій розвитку. Зазвичай їх розробляють для забезпечення реалізації цілого комплексу пріоритетів розвитку територій: економічних, просторових, соціальних, екологічних тощо. Такі стратегії переважно охоплюють середньостроковий горизонт планування (3–5 років) і, крім суто стратегічних завдань, можуть містити детальні плани заходів, спрямованих на їх виконання. У таких стратегіях виокремлюють найважливіші проблеми для МЕР і окреслюють способи поліпшення добробуту громади, ураховуючи різні аспекти її розвитку.

Разом з іншими комплексний підхід набув поширення в Центральній і Східній Європі. Завдяки розробленню та впровадженню різноманітних муніципальних стратегій розвитку, міста цього регіону досягли значних успіхів у сфері

MEP. Місцеві стратегії розвитку тут розробляють переважно на каденцію представницьких органів влади (4–5 років), а визначені в таких документах цілі та завдання часто є основою для передвиборчих програм виборних представників місцевих органів влади (зокрема, муніципальних рад і мерів).



Комплексна програма трансформації Манчестера (Великобританія)

Муніципалітет м. Манчестера (Великобританія) упродовж кількох останніх років упроваджує комплексну програму «Розумніше місто» (англ. Smarter City).

Програма передбачає оцінку можливих способів використання та впровадження новітніх технологій для оптимізації роботи муніципальних служб і поліпшення життя містян, фокусуючись на питаннях місць проживання, умов життя, роботи, відпочинку, навчання в міському середовищі. Цю програму трансформації міста було розроблено й реалізовано в межах партнерства муніципалітету, місцевого бізнесу та НУО.

Програма складається з понад 40 проєктів із використанням підходу «Розумне місто», які фінансують завдяки європейським, національним і місцевим інвестиціям.

Головний інфраструктурний проєкт — «Трикутник» (англ. Triangulum) — фінансується за кошти фондів ЄС і спрямований на перетворення Манчестера в низьковуглецеве місто через створення інфраструктури електричного транспорту (1), модернізацію історичних будівель (2), створення автономної мережі централізованого електро- й теплопостачання (3). Ще один великий проєкт — «Виразне місто» (англ. CityVerve) — фінансує національний уряд; має на меті реалізацію потенціалу Інтернету й сучасних ІКТ для залучення громадян і громади до вирішення проблем у галузі охорони здоров'я, енергетики й довкілля, транспорту та культури.

41

Муніципальні стратегії розвитку слугують базою для формування інших політичних та планувальних документів: програм, планів, проєктів, пропозицій тощо. Фінансування заходів і проєктів у межах реалізації місцевих стратегій розвитку зазвичай відбувається за допомогою поєднання коштів центрального й місцевих бюджетів, а також додаткового залучення кредитних, інвестиційних та інших зовнішніх ресурсів для реалізації окремих проєктів й ініціатив у їхніх рамках. У такому разі місцеві стратегії (програми) розвитку є інструментом для координації реалізації відповідних заходів і проєктів, а також для пошуку та залучення зовнішніх ресурсів.

УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

МЦП не є новим чи невідомим інструментом для українських міст. Систему планування розвитку територій, окремих галузей і сфер економіки Україна успадкувала від колишнього СРСР, де діяли доволі жорсткі — адміністративно-командні — підходи до планування економічних і соціальних процесів.

З проголошенням незалежності ОМС змушені були звернути увагу на певні проблеми, які визначалися специфікою місцевого соціального й економічного розвитку, а також самими суспільними трансформаціями пострадянського пе-

ріоду. Тож українські міста почали приймати місцеві програми, спрямовані на вирішення різноманітних проблем чи реалізацію інших завдань місцевого розвитку. Спочатку такі програми були здебільшого лише переліком необхідних заходів за роками, не визначали обсягів фінансування загалом за програмою чи за окремими заходами в її межах. Водночас діяльність міст із розроблення й упровадження місцевих програм була хаотичною: щороку розробляли та затверджували нові програми, їх упровадження потребувало значних бюджетних асигнувань, а контроль за їх виконанням здійснювали вкрай погано.



Від галузевих програм до Комплексної стратегії розвитку Львова

У період між 1991 і 2010 роками у Львові було розроблено 115 документів програмного й політичного характеру. Серед цих документів були різноманітні стратегії, програми, плани дій, концепції тощо. Їх розробляли за тематичним і галузевим принципами, часто вони не узгоджувалися між собою, а координація їх упровадження потребувала значних фінансових і людських ресурсів.

Дослідивши закордонну й вітчизняну практику та врахувавши досвід підготовки інших програмних документів, а також недоліки попередніх спроб формування комплексного бачення розвитку міста, на початку 2011 року міська влада вирішила консолідувати розрізнені напрацювання у форматі «комплексної стратегії». Під час її підготовки чинні на той момент у місті програмні документи було розділено на 10 тематичних блоків, а саме: загальні питання (стосуються комплексного розвитку міста), соціально-економічний розвиток, освіта, туризм, культура, Євро-2012, транспорт, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, енергоефективність, екологія. Саме ці тематичні блоки й визначили комплексний зміст та основні пріоритети майбутнього документа. Після низки публічних презентацій і громадських обговорень проекту документа в жовтні 2011 року Комплексну стратегію розвитку Львова на 2012–2025 роки⁶ ухвалила Львівська міська рада.

Крім згаданої Комплексної стратегії, місто все ж потребувало більш вузьких спеціалізованих стратегій. Для цих документів у Комплексній стратегії було запропоновано узагальнювальний термін – «стратегічна програма»; також було сформовано основні вимоги до цих документів, які може бути розроблено та прийнято в майбутньому. Серед іншого частиною комплексної стратегії також став опис системи моніторингу її виконання.

06

Затверджена 20 жовтня 2011 року, ухвала № 861. Текст ухвали та Стратегія розміщені: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/\\$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/0/23349f49bc91ba52c225793400489747/$FILE/%D0%A1%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F2.pdf)



42

З прийняттям у 1996 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чинне законодавство остаточно закріпило за ОМС повноваження розробляти місцеві програми. Так, за ОМС було закріплено обов'язок у межах їхніх повноважень розробляти, затверджувати прогностичні та програмні документи з питань економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Розроблення цих програм часто відбувалося за спонукання державних органів влади: за ініціативи Кабінету Міністрів України, на виконання доручень Верховної Ради України, Президента України, Ради національної безпеки та оборони України, облдержадміністрацій та ін.

Крім ініціювання розроблення місцевих програм, державні органи влади справляли й інший вплив на роботу тогочасної системи прогнозування та

планування на місцевому рівні. Так, вплив на МЕР мали розроблені державними органами влади програми приватизації, зайнятості, розвитку підприємництва; побутувала практика погодження ОМС їхніх місцевих програм із профільними міністерствами, Мінфіном та/або Мінекономіки.

Однак проблеми, зокрема, економічного чи соціального характеру, для вирішення яких українські міста розробляли цільові програми, здебільшого залишалися невирішеними або вирішувалися лише частково. Передусім це можна було пояснити тим, що не було чітких методичних підходів до розроблення як загальнодержавних, так і місцевих програм.

Нормативна база для розвитку системи цільових програм почала прогресувати з прийняттям у 2004 році Закону України «Про державні цільові програми». Закон визначив засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм⁷; урегулював основні питання щодо форми, структури та порядку їх розроблення. Відповідальність за виконання державних цільових програм було покладено на ЦОВВ згідно з їхніми компетенціями. Тоді ж відповідно до Бюджетного кодексу України ЦОВВ стали головними розпорядниками бюджетних коштів, спрямовуючи кошти відповідних бюджетних програм на фінансування заходів, передбачених цільовими програмами.

Водночас жоден із чинних законодавчих актів і досі не визначає чіткої структури та методології розроблення саме місцевих програм. Тож в Україні набула поширення практика врегулювання порядку розроблення, затвердження та виконання МЦП рішеннями міських рад, їхніх виконавчих комітетів чи розпорядженнями міських голів (див. таблицю 5) з урахуванням установлених вимог до державних цільових програм.

Значну увагу в подібних порядках (методичних рекомендаціях) приділено механізмам узгодження МЦП зі стратегічними планами розвитку міст. Як засвідчує досвід міст, у яких затверджено такі документи, подібний підхід сприяє синхронізації МЦП з пріоритетними напрямками міської політики МЕР, узгодженню завдань і заходів програм із наявним ресурсним забезпеченням, забезпечує необхідні передумови для ефективної координації та контролю за виконанням затверджених програм. У деяких українських містах заходи з організації контролю та за результатами виконання МЦП врегламентовано в текстах самих програм (наприклад, у м. Вінниці, м. Чернігові, м. Житомирі, м. Червонограді Львівської області, м. Славутичі Київської області тощо).

Нині МЦП є досить поширеним механізмом залучення та координації фінансування на потреби МЕР в Україні. У містах, де прийнято стратегічні плани розвитку (або стратегічні плани економічного розвитку), МЦП розробляють для забезпечення їх виконання, а передбачені ними заходи вносять до щорічних програм соціально-економічного розвитку міст. Отже, МЦП використовують як один з інструментів упровадження стратегій місцевого економічного й соціального розвитку, хоча вони можуть стосуватися й інших сфер життєдіяльності міст.

Зазвичай МЦП розробляють міста на 2–3 роки (найчастіше), інколи — на тривалішу перспективу. Серед найтипівіших МЦП у сфері МЕР — підтримка (розвиток) МСП; стимулювання інвестиційної діяльності; охорона і збереження пам'яток архітектури, історії та культури; захист і поліпшення стану довкілля; модернізація систем водопостачання та водовідведення; упровадження енергоефективності та енергозбереження у ЖКГ тощо.

07

Державні цільові програми — це програми, які планують на кілька років поспіль і виконують головні розпорядники бюджетних коштів, що передбачають кошти на їх реалізацію у складі своїх бюджетних програм щороку. Приймаючи Державний бюджет України на відповідний рік, кошти на реалізацію державних цільових програм враховують під час підготовки пропозицій до проекту бюджету у вигляді бюджетних програм окремих розпорядників бюджетних коштів.

ТАБЛИЦЯ 5.**ПРИКЛАДИ ВРЕГУЛЮВАННЯ РОЗРОБЛЕННЯ Й ВИКОНАННЯ МЦП**

Вид акта ОМС	Місто	Назва, посилання
Рішення міської ради	Київ	«Про Порядок розроблення, затвердження та виконання міських цільових програм у місті Києві» від 29.10.2009 № 520/2589 (зі змінами)
	Суми	«Про Положення про Порядок розробки, затвердження та виконання міських цільових (комплексних) програм, програми економічного і соціального розвитку міста Суми та виконання міського бюджету» від 29.02.2012 № 1207-МР (зі змінами)
	Ужгород	«Про затвердження Порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 30.05.2017 № 655
	Ніжин	«Про затвердження Порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 12.10.2016 № 7-17/2016
Рішення виконавчого комітету ради	Миколаїв	«Про порядок розроблення та виконання міських цільових програм» від 27.06.2008 № 1368 (зі змінами)
	Коростень	«Про запровадження Порядку розроблення, фінансування, моніторингу міських цільових програм» від 16.11.2016 № 543
Розпорядження міського голови	Івано-Франківськ	«Про затвердження Порядку розроблення міських цільових програм» від 28.11.2012 № 549-р
	Одеса	«Про затвердження Порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 08.11.2016 № 1115
	Тернопіль	«Про затвердження методичних рекомендацій щодо порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» від 14.03.2019 № 67

44

Саме завдяки МЦП як комплексному інструменту українським містам вдається досягти помітних результатів у МЕР. Наприклад, у багатьох містах прийнято програми розвитку МСП, що сприяють об'єднанню зусиль і ресурсів багатьох суб'єктів для створення нових робочих місць, збереження та розвитку людського капіталу, диверсифікації місцевої економіки. Завдяки використанню МЦП як інструменту залучення фінансування міста концентрують ресурси з різних джерел для впровадження заходів з енергозбереження та модернізації сектору ЖКГ, розбудови транспортної та інженерної інфраструктури, розвитку туризму, створення індустріальних і технологічних парків тощо.



МЦП як інструмент упровадження стратегій МЕР міст Одеси та Києва

У грудні 2016 року Одеська міська рада затвердила **Стратегію економічного та соціального розвитку м. Одеси до 2022 року** (актуалізовану)⁸, у якій було визначено організаційний механізм її реалізації: діяльність виконавчих органів Одеської міської ради з підготовки та реалізації документів, що мають бути розроблені на підставі Стратегії та Генерального плану міста Одеси.

Основні інструменти запровадженого механізму: участь у реалізації державних і регіональних стратегій, концепцій, програм, проєктів (1); розробка прогнозів економічного та соціального розвитку міста (2); розробка та реалізація програм економічного та соціального розвитку міста й міських цільових програм (3); розробка та реалізація щорічних планів дій із реалізації Стратегії (4); відбір, муніципальна підтримка та реалізація соціально й економічно значущих проєктів і заходів (5). Водночас базовою одиницею реалізації стратегії є проєкт; проєкти формують портфель проєктів у межах Стратегії.

Подібним шляхом пішло й місто Київ. Так, у новій редакції **Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року**⁹, затвердженій Київською міською радою в липні 2017 року, визначено основні питання інституційного забезпечення реалізації стратегії та поряд із деталізованим планом заходів із реалізації стратегії задекларовано створення системи взаємопов'язаних прогнозних і програмних документів щодо розвитку міст.

Програми розвитку повинні: описувати наявні передумови для ефективного впровадження проєктів міського розвитку та ризики, які можуть загрожувати успішному виконанню програми (1); складатися з комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів (2); реалізуватися через окремі проєкти розвитку, об'єднані спільною метою та відібрані на конкурсних засадах (3).

08

Рішення Одеської міської ради від 07.12.2016 № 1321-VII (<http://omr.gov.ua/ru/acts/council/91050/>).



09

Рішення Київської міської ради від 15.12.2011 № 824/7060; унесення змін: рішення Київської міської ради від 06.07.2017 № 724/2886. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року : <http://dei.kievcity.gov.ua/files/2017/7/28/Strategy2025new.pdf>.



45

Водночас у разі застосування МЦП як інструменту фінансування МЕР виникає ціла низка перешкод, ризиків і викликів, зокрема:

- нечіткість визначення мети, завдань і заходів у межах програм, наслідком чого є їхня нереалістичність та недовірливість;
- невідповідність завдань програм середньостроковим можливостям місцевих бюджетів, що призводить до ситуацій, коли загальна вартість програм не відповідає плановим бюджетним показникам;
- неповне фінансування заходів, передбачених програмами (потребу в коштах для виконання заходів може бути визначено без належних розрахунків, обсяги фінансування можуть бути необґрунтованими, а це призводить до неможливості повного виконання завдань, які ними визначено);
- немає належної координації та обміну інформацією між структурними підрозділами виконавчих органів місцевих рад та, як наслідок, неузгодженість і нескоординованість заходів у межах програм;
- формальне залучення громадськості до процесів розроблення й виконання програм, що не дає можливості залучати та використовувати повною мірою потенціал місцевих громад.

У кінцевому підсумку все це може сформувати недовіру до цього інструменту та призвести до неефективного його застосування для досягнення цілей МЕР.

Нормативно-правове забезпечення

10

Особливими складниками ПЦМ у бюджетному процесі є: бюджетні програми (1), відповідальні виконавці бюджетних програм (2), паспорти бюджетних програм (3), результативні показники бюджетних програм (4) (ч. 2 ст. 20 БКУ).

46

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (ст. ст. 2, 20, абз. 2 п. 18 розд. VI)	Урегульовано частково	<ul style="list-style-type: none"> ■ Механізм застосування бюджетної програми як сукупності заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату; ■ особливості ПЦМ та обов'язковість його застосування в бюджетному процесі (зокрема, на рівні місцевих бюджетів)¹⁰
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (пп. 22 ч. 1 ст. 26, пп. 1 п. «в» ст. 27, пп. 9 п. 4 ст. 42, пп. 1 п. 2 ст. 52)	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Повноваження місцевих рад щодо затвердження місцевих програм; ■ повноваження виконавчих органів місцевих рад щодо підготовки програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, порядок їх затвердження та звітування про їх виконання; ■ повноваження сільського, селищного, міського голови щодо забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування та звітів про їх виконання
Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III (ст. ст. 9–11)	Урегульовано частково	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальні вимоги до розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку областей, районів і міст; ■ структура річної програми економічного й соціального розвитку області, району та міста
Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV	Урегульовано частково	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальний порядок ініціювання, розроблення та виконання державної цільової програми; ■ право обласних, Київської та Севастопольської міських рад і державних адміністрацій ініціювати розроблення цільової програми; ■ обов'язковість підготовки й оприлюднення щорічних (за необхідності – проміжних) звітів про результати виконання цільової програми
Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII (ст. ст. 20, 21, 22)	Урегульовано частково	<ul style="list-style-type: none"> ■ Одним із механізмів фінансування державної регіональної політики визначено державні цільові програми; ■ особливості та принципи фінансування за кошти ДФРР (зокрема обов'язковість конкурсного відбору програм і проектів)

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
АКТИ УРЯДУ УКРАЇНИ		
<p>Постанова КМУ «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 № 106</p>	<p>Урегульовано частково</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Деталізований порядок ініціювання, підготовки концепції, розроблення, затвердження й виконання цільової програми; ■ вимоги до підготовки окремих розділів цільової програми; ■ порядок здійснення в установленому порядку фінансової звітності про виконання цільової програми, проведення моніторингу виконання її завдань і заходів, здійснення оцінки ефективності; ■ форма паспорта, вимоги до опису завдань і заходів цільової програми, визначення очікуваних результатів та значень показників виконання її завдань (загальних і на кожен рік виконання)
АКТИ ЦОВВ		
<p>Наказ Мінрегіону «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 № 75</p>	<p>Урегульовано частково</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Принципи та механізм розроблення, експертизи і затвердження плану (програми) соціально-економічного розвитку ОТГ; ■ орієнтовна структура плану (програми) соціально-економічного розвитку ОТГ та звіту про його виконання, джерела фінансування; ■ механізм оцінки реалізації плану (програми) соціально-економічного розвитку ОТГ на підставі досягнутих індикаторів (показників); ■ орієнтовний перелік показників соціально-економічного розвитку ОТГ
<p>Наказ Мінфіну «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 № 1536</p>	<p>Урегульовано окремі питання</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм; ■ критерії та групи результативних показників бюджетної програми (показники затрат, продукту, ефективності та якості); ■ порядок визначення й застосування результативних показників бюджетної програми
<p>Наказ Мінфіну «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів» від 27.07.2011 № 945</p>	<p>Урегульовано окремі питання</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Якісно сформульовані різні групи результативних показників відповідно до мети й завдань бюджетної програми та бюджетних видатків

Законодавство з питань МЦП досі перебуває у стані формування та містить численні неузгодженості й прогалини. Окремі процедурні питання підготовки, виконання та звітності про реалізацію МЦП розпорошені по різних НПА. Базовими законодавчими актами в цій сфері є закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» та «Про державні цільові програми». Однак комплексний порядок функціонування цього механізму та його взаємозв'язку із системою управління бюджетними коштами й, зокрема, застосуванням ПЦМ на законодавчому рівні досі повноцінно не визначено.

Бюджетне законодавство визначає загальний порядок підготовки й виконання бюджетних програм та застосування ПЦМ у бюджетному процесі (ст. ст. 2, 20 БКУ). Водночас і бюджетні, і цільові програми є комплексом заходів, які спрямовано на досягнення цілей, завдань та очікуваних результатів і які передбачають використання бюджетних коштів для реалізації повноважень розпорядників бюджетних коштів та розв'язання проблем відповідних адміністративно-територіальних одиниць (п. 4 ч. 1 ст. 2 БКУ, ст. 1 ЗУ «Про державні цільові програми»).

Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначено, що регіональні та місцеві цільові програми належать до програмних документів економічного й соціального розвитку областей, районів та міст (ст. 1). Сфера підзаконного регулювання процедур розроблення та виконання державних і регіональних цільових програм, а також визначення й застосування результативних показників бюджетної програми складається з НПА ЦОБВ – КМУ, Мінрегіону, Мінекономіки та Мінфіну.

За таких умов украї важливим є якісний місцевий рівень нормативно-правового забезпечення розроблення, затвердження та виконання МЦП у вигляді комплексного місцевого порядку.

АЛГОРИТМ ЗАСТОСУВАННЯ

У практиці застосування МЦП як одного з інструментів МЕР виділяють певні **загальні стадії**, які становлять повний цикл розроблення, затвердження та виконання МЦП:

1. **Розроблення концепції проєкту програми** (генеральний задум, що визначає стратегію дій під час її реалізації; пояснення, чому розв'язання цієї проблеми потребує розроблення й виконання місцевої цільової програми). Проєкт концепції має бути опубліковано в місцевих ЗМІ та/або на офіційному вебсайті ОМС для громадського обговорення.
2. **Розроблення проєкту програми** (визначення мети й завдань; заходів, запропонованих для внесення до програми; обсягів і джерел залучення необхідних ресурсів; результативних показників виконання).
3. **Експертиза та громадське обговорення проєкту програми** (дає змогу встановити відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку міста, а також оцінити реальні можливості для забезпечення виконання програми – фінансові, матеріально-технічні, трудові, організаційні ресурси). Для широкого обговорення проєкт програми так само, як і проєкт концепції, має бути розміщено на офіційному вебсайті ОМС.
4. **Погодження та затвердження програми** (розгляд проєкту програми відповідними постійними комісіями та на засіданні місцевої ради, ухвалення відповідного рішення про її затвердження). На цій стадії ос-

таточно підтверджують відповідність і реалістичність мети й завдань програми, її забезпеченість необхідними ресурсами, визначають можливі ризики, порядок оцінювання результатів виконання програми.

5. **Організація виконання завдань і заходів програми** (основна увага зосереджується на виконанні поставлених завдань, контролі за прогресом реалізації програми, досягненні мети й очікуваних результатів). Після затвердження програми головний виконавець (розпорядник коштів) надає місцевому фінансовому органу бюджетні запити щодо її фінансування в наступному році. Фінансовий орган аналізує ці запити на відповідність реальним ресурсним можливостям і вносить їх до проекту місцевого бюджету на наступний рік. Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів місцевого бюджету, уносять у вигляді окремого додатка до щорічної програми соціально-економічного розвитку міста. Фінансування програми відбувається лише за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням ОМС про місцевий бюджет на відповідний рік (або рішенням про внесення змін до місцевого бюджету на відповідний рік).
6. **Оцінювання результатів виконання програми** (дає змогу визначити повноту досягнення поставлених завдань і сталість отриманих результатів, а також виявити прямий і непрямий впливи програми). Основна мета оцінювання полягає в отриманні систематичних і об'єктивних оцінок щодо передбачених у межах програми заходів, якості їх організації (планування) і впровадження. Оцінювання (див. схему 2) проводять як під час реалізації програми (поточне), так і після її завершення (підсумкове).

49

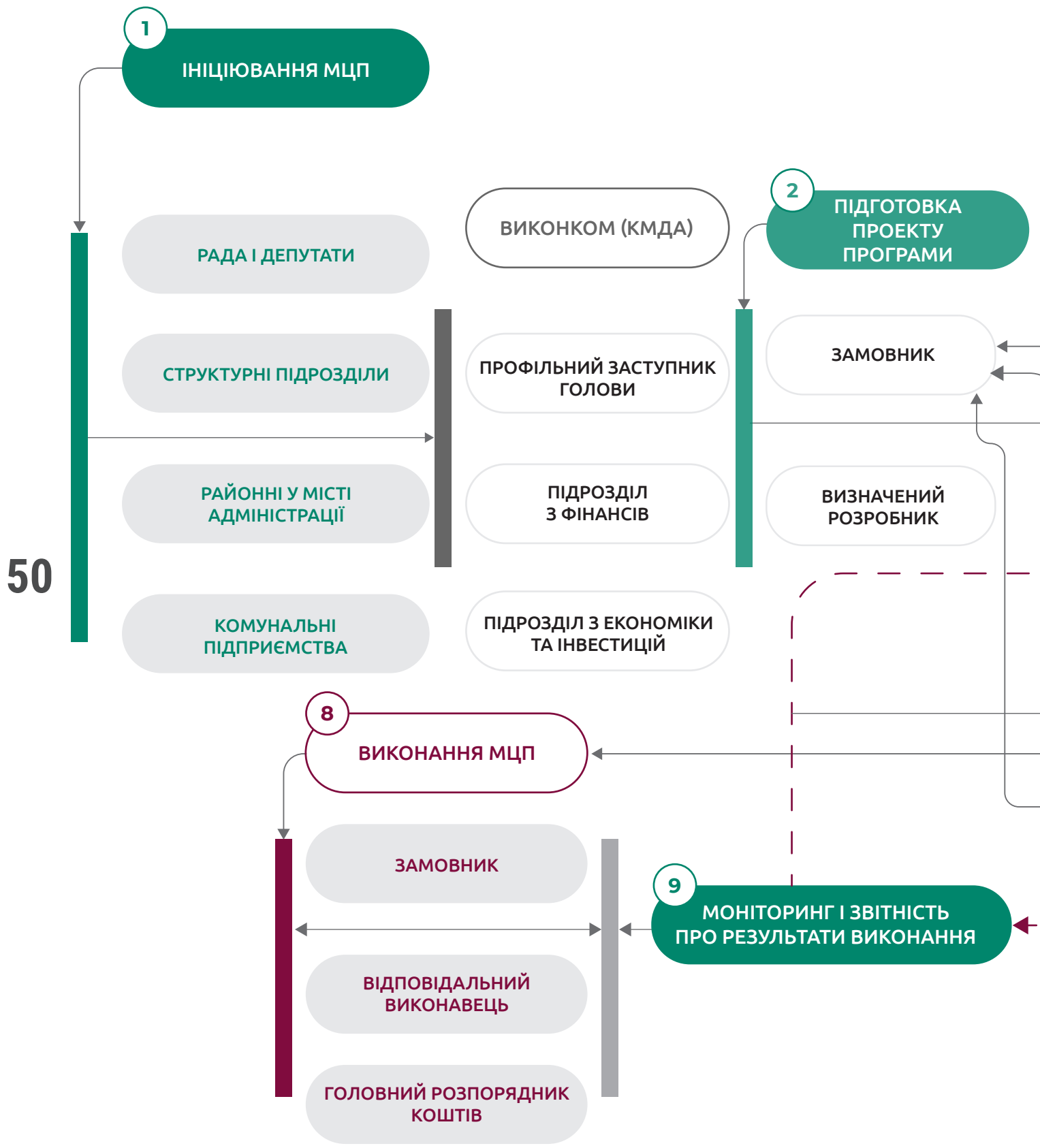


СХЕМА 2.

Оцінювання процесу
виконання
та результатів МЦП

За результатами оцінювання результатів виконання МЦП може бути ухвалено одне з таких рішень: про продовження її реалізації (1); про переорієнтацію чи реструктуризацію завдань і заходів (2); про корекцію передбачуваних кінцевих результатів виконання програми (3); про припинення реалізації програми (4).

Процес організації підготовки, затвердження й виконання МЦП (на прикладі Київської міської ради) наведено на схемі 3.



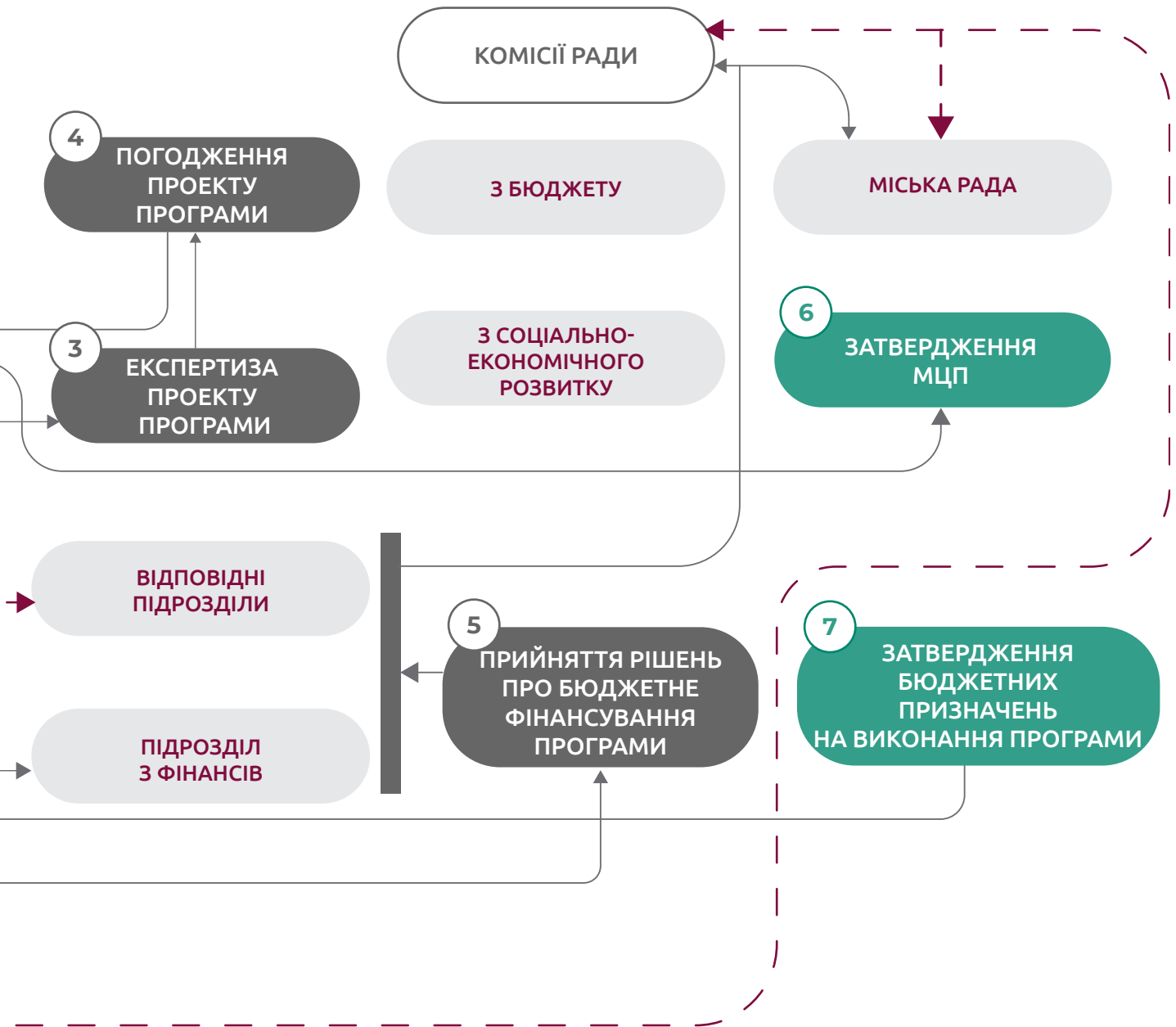


СХЕМА 3.

Організаці розробленн, затвердженн й виконанн МЦП (на основі порядку, затвердженого Київсько місько радо)

ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

1. Задля уніфікації підходів до розроблення та виконання МЦП доцільно рішенням міської ради затвердити положення про місцеві цільові програми (порядок складання, затвердження, виконання й оцінювання результативності міських цільових програм), у якому визначити: вимоги до структури та змісту програм (1); процедуру ініціювання розроблення, розгляду та затвердження програм (2); загальні питання виконання програм (3); порядок звітування та оцінювання результативності програм (4); основні засади інформування громадськості про програми, їх виконання та результати (5); проведення зовнішньої незалежної експертизи цільових програм та їх результативності (6).
2. Виконавчим органам міських рад треба сформувати та вести реєстр чинних МЦП, затверджених відповідною міською радою, до якого доречно вносити дані про: операційні цілі та завдання програми (1); відповідальних виконавців програми (2); стан виконання програми (3); фінансування заходів із виконання програми (4); оцінку результативності програми (5); розгляд і затвердження звітів про виконання програми (6).
3. Розробляти МЦП доречно на основі системного підходу та внутрішньоорганізаційної координації з урахуванням наявних взаємозв'язків у структурній побудові виконавчих органів міських рад (для уникнення дублювання завдань програм, ініційованих ОМС, і відповідальності різних виконавчих органів міської ради за їх виконання), а також ресурсних можливостей потенційних виконавців програм (для забезпечення реалістичності визначення завдань).
4. Під час розроблення комплексних МЦП треба виходити зі стратегічних пріоритетів за галузями (сферами) економіки міста; передбачати (за потреби) інвестиційний складник, попередньо узгодивши інвестиційні проекти з відповідними виконавчими органами міських рад; установлювати конкретні результативні показники реалізації МЦП та показники територіального розвитку у відповідній галузі (сфері); визначати необхідні обсяги фінансових ресурсів із розбивкою за роками та чіткою прив'язкою до реальних можливостей міського бюджету.
5. Обов'язково зазначати в паспорті та описі МПЦ, які цілі та завдання програм відповідають операційним цілям і завданням стратегічного плану розвитку (стратегічного плану економічного розвитку) міста. Узгоджувати показники виконання заходів МЦП з показниками інших планових документів, зокрема плану заходів з упровадження стратегічного плану розвитку (стратегічного плану економічного розвитку), програми соціально-економічного та культурного розвитку міста.
6. Під час розроблення МЦП доцільно передбачати та планувати залучення трансфертів із державного й обласного бюджетів на фінансування заходів програм, що відповідають програмним і прогнозним документам економічного та соціального розвитку відповідного рівня, а також державним і регіональним цільовим програмам, активізувати роботу з вітчизняними й міжнародними донорськими організаціями для залучення благодійних і грантових коштів, ресурсів міжнародної технічної допомоги для реалізації заходів у межах МЦП.

КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

1. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: навчальний посібник / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова; Ін-т соціокульт. менедж. — Кіровоград: ІСКМ, 2010 (www.civicua.org/main/data?t=3&c=1&q=1384920).
2. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва, затверджені наказом Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва від 18.09.2012 № 44 (<http://www.dkrp.gov.ua/info/491>).
3. Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для державних службовців) / А. Шарапов, С. Сухобойченко, О. Севостьянова та інші; Євпатор. центр регіон. розв. — Євпаторія, 2011 (http://www.irf.ua/files/ukr/programs/civsoc/local_programs.pdf).
4. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України. — Київ, 2015.
5. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендъел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. — Київ: К.І.С., 2007 (https://regionet.org.ua/files/Handbook_on_monitoring_and_evaluation_CIDA_2007_ua.pdf).





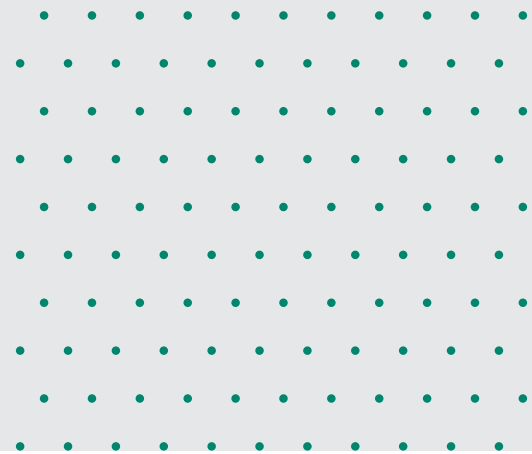
**ПОДАТКОВЕ
СТИМУЛЮ-
ВАННЯ**

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТУ

Податкове стимулювання (ПС) — переваги, надані окремим платникам податків, включно з можливістю не сплачувати податки або сплачувати їх у меншому розмірі, ніж це передбачено податковим законодавством за звичайних умов.

ПС передбачає надання безпосередніх фінансових вигід, які заохочують відкриття, розширення або продовження діяльності компаній на території відповідної юрисдикції. Істотна відмінність ПС від інших інструментів стимулювання економічного розвитку полягає в тому, що місцеві органи влади (муніципалітети) вибірково надають ці стимули певним категоріям платників податків, припускаючи, що інвестиції, відкриття або розширення компаній не відбудуться без подібних стимулів.

ПС безпосередньо впливає на податкові зобов'язання бізнесу й таким чином на його операційні витрати, пов'язані з розміщенням на певній території. Ухвалюючи рішення щодо розміщення бізнесу на території муніципалітету, інвестори переважно розглядають **п'ять аспектів ведення бізнесу, пов'язаних з оподаткуванням**: загальне податкове навантаження (1); податки на бізнес, які відрізняються від інших юрисдикцій (2); будь-які податки на майно та нерухомість (3); податок на майно, використовуване для комерційної діяльності (4); податок у разі купівлі істотної частки в бізнесі (5). Тож багато юрисдикцій у різних країнах світу, які встановлюють відповідні податки



(або визначають ставки відповідних податків), використовують ПС для зменшення податкового навантаження на бізнес. ПС також пропонують інвесторам і фінансовим інституціям, які, своєю чергою, можуть впливати на бізнес опосередковано, надаючи більший доступ до позикових коштів і за нижчими процентними ставками.

Місцеві органи влади часто використовують ПС, щоб привабити нові компанії або ж залучити певні технології для посилення конкурентних переваг території. Іншим мотивом місцевої влади запроваджувати ПС є прагнення пришвидшити фізичну ревіталізацію проблемних локацій (кварталів, районів тощо). Цей підхід особливо популярний у країнах із повільнішими темпами зростання, де місцеві ресурси не використовуються або використовуються неефективно. З погляду місцевої влади стимулювання бізнесу до використання цих ресурсів є безпрограшною стратегією: компанії отримують податкові вигоди, щоб пришвидшити зростання економіки в громаді, а юрисдикція (місто, регіон) загалом розширює свою податкову базу завдяки залученню до господарського обігу невикористовуваних раніше ресурсів.

ПС передбачає надання безпосередніх фінансових вигід, які заохочують відкриття, розширення або продовження діяльності компаній на території відповідної юрисдикції

Також деякі види ПС спрямовані на усунення «провалів» ринку, як-от незначні обсяги інвестицій приватного сектору в підготовку кадрів або наукові дослідження та розробки. Такі інструменти, як податкові пільги щодо витрат на навчання на робочому місці, гранти на розвиток людського капіталу або податкові кредити на наукові дослідження, стимулюють компанії до здійснення інвестицій, які збільшують обсяги суспільних благ.

Зазвичай **для отримання ПС платники податків мають відповідати певним вимогам**, установленим місцевими органами влади. Такі вимоги різняться залежно від виду ПС, але найбільш загальними є:

- приналежність до певної галузі економіки;
- інвестування певної суми в конкретний проект;

- створення визначеної кількості робочих місць;
- досягнення певного рівня заробітної плати найманих працівників.

Вимоги часто залежать від мети надання ПС. Так, інколи місцеві органи влади використовують ПС для просування своїх конкретних завдань, наприклад заохочувати виробників займатися конкретно діяльністю, що відповідає цілям структурної перебудови економіки, забезпечення сталого розвитку, переорієнтації місцевого ринку праці тощо.

ПС переважно надають в одній із таких форм: скасування податку (1); звільнення від сплати податку (2); надання податкового кредиту (3); надання податкової знижки чи зменшення податкової ставки (4); повернення податку (5) і поєднання кількох стимулів (6). ПС зазвичай пов'язане з певним податком і надається з конкретними цілями (див. таблицю 6).

ТАБЛИЦЯ 6.
ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ ПОДАТКОВИХ СТИМУЛІВ

Види податкових стимулів	Сутність	Особливості застосування	Податки, щодо яких надають ПС	Цілі надання	Очікувані результати
Скасування податку (англ. Tax abatement)	Угода між органом управління та власником майна або девелоперською компанією про відмову від оподаткування певної частини нерухомості на певний період (переважно під час відкриття бізнесу в межах певної юрисдикції)	Може бути обмежене лише певною територією, наприклад індустріальним парком	Податок на нерухомість	Розміщення бізнесу на території юрисдикції або його розширення	Збільшення податкових надходжень після закінчення дії угоди, зростання вартості нерухомості та відповідно бази для сплати податку на нерухомість



ТАБЛИЦЯ 6. ПРОДОВЖЕННЯ

Види податкових стимулів	Сутність	Особливості застосування	Податки, щодо яких надають ПС	Цілі надання	Очікувані результати
Звільнення від сплати податку (англ. Tax exemption)	Звільнення компаній від виконання певних податкових зобов'язань. Часто надають у вигляді виключення з податкової бази специфічних витрат, якщо вони використовуються у виробничому процесі	Переважають постійний характер і надаються для розширення бізнесу в певних, визначених пріоритетних галузях економіки	Податок на придбання бізнесу	Збільшення виробництва в провідних галузях економіки, зміцнення конкурентних переваг території	Розширення податкової бази від розширення діяльності компаній
Податковий кредит (англ. Tax credit)	Компенсація частини податкових зобов'язань компаній через їх перенесення на майбутні податкові періоди або продаж на вторинному ринку	Безпосередньо зменшують податкові зобов'язання	Податок на прибуток підприємств, різні місцеві податки	Зростання обсягу інвестицій, збільшення кількості робочих місць	Збільшення надходжень від податку з продажу та податків на доходи
Податкова знижка (або зниження податкової ставки) (англ. Tax deduction)	Часткове зниження податкових зобов'язань платника податків через зменшення податкових ставок проти звичайних	Переважають постійний характер і надаються за умови здійснення певного виду економічної діяльності	Різні місцеві податки	Стимулювання розвитку певних галузей економіки, створення нових робочих місць	Розширення податкової бази від зростання місцевої економіки
Повернення податків (англ. Tax refund and rebate)	Повернення платникам частини сплачених ними податків	Переважають постійний характер. Найчастіше у вигляді повернення податку на прибуток, отриманого від інновацій	Податок на прибуток підприємств	Стимулювання інноваційної діяльності, інвестицій у наукові дослідження і розробки, зміцнення конкурентних переваг території	Розширення податкової бази від зростання місцевої економіки

Скасування податку є найпопулярнішим податковим і найменш витратним для адміністрування стимулом. Оскільки цей ПС орієнтований насамперед на податок на нерухомість, що є головним джерелом надходжень для муніципалітетів у багатьох країнах Європи та Північної Америки, він є основним податковим стимулом, доступним для запровадження муніципалітетами.

Податки зазвичай «заморожуються» на 10–15 років. Угода про скасування податку може містити перелік інвестиційних зобов'язань (наприклад, удосконалень об'єкта нерухомості), які має виконати компанія; перелік дозволених видів діяльності щодо майна, а також згоду на проведення перевірок представниками місцевого органу влади (муніципалітету) чи іншого відповідного публічного органу влади.

Значним ризиком ПС є ефект бумеранга, за якого бізнес, залучений на територію муніципалітету за допомогою привабливих податкових стимулів, може легко покинути її та переміститися до іншого муніципалітету, що пропонує ширший пакет підтримки. Для того, щоб заохотити бізнес залишатися на території муніципалітету тривалий час, багато муніципалітетів уносять у свої пакети ПС положення «повернення за умови». Це положення передбачає, що компанії мають повернути частину отриманого ПС, якщо вони закриваються або не відповідають установленим вимогам щодо загальної суми інвестицій, кількості нових робочих місць, рівня заробітної плати тощо. Інші подібні положення можуть передбачати скасування ПС, штрафи (спеціальні збори за невиконання вимог або переміщення бізнесу в інші юрисдикції) і повторну перевірку (корегування програми ПС для відображення змін у веденні бізнесу).

Використання ПС як інструменту МЕР потрібно також розглядати з урахуванням податкової системи держави. Різні види ПС можливо застосовувати, тільки якщо муніципалітети мають автономні податкові повноваження. Це є критичним не лише як можливість для органу місцевої влади скоротити витрати компаній на ведення бізнесу у своїй юрисдикції, а й як засіб відшкодування витрат на фінансування цих ініціатив через збільшення податкових доходів у майбутньому. Якщо муніципалітет не може отримати вигід від вищих податкових доходів як результатів розширення економічної діяльності, у такому разі є мало засобів, за допомогою яких він може надавати ці стимули.

Переваги й обмеження

Які переваги?	Які обмеження?
Дієвий механізм поліпшення місцевого ділового та інвестиційного клімату	Законодавчі обмеження щодо встановлення (адміністрування) місцевих податків і зборів
Потенційно ефективний інструмент залучення інвестицій у місцеву економіку	Ризик безповоротних втрат для місцевого бюджету в коротко- та/або довгостроковій перспективі
Ефективний засіб регулювання процесів МЕР і стимулювання пріоритетних сфер (галузей)	Немає можливості встановлювати власні місцеві податки і збори поза визначеними законом
Можливість регулювання ставок місцевих податків і зборів у визначених законом межах	Заборона встановлювати індивідуальні пільгові ставки для визначених суб'єктів господарювання
Механізм для підвищення привабливості територій і конкурування юрисдикцій	Жорсткі процедури ухвалення та реалізації рішень щодо встановлення пільг із місцевих податків і зборів

Раціональне використання ПС дає змогу інтенсифікувати МЕР. Водночас потрібно враховувати таку специфіку інструментів податкового регулювання: очікуваний результат від застосування ПС не завжди може бути позитивним (1); є проблема щодо ефективності використання ПС з огляду на його витратність (2); у разі надання ПС імовірно зловживання як з боку бізнесу, так і з боку посадовців місцевої влади (3); для оцінки доцільності та результативності ПС потрібен часовий лаг (4).

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

В умовах загострення глобальної конкуренції між містами місцеві органи влади в багатьох країнах вдаються до використання ПС для заохочення приватних компаній створювати робочі місця, інвестувати у громади та розвивати місцеве виробництво. Як інструмент просування МЕР ПС активно використовують у тих країнах, де місцеві органи влади (муніципалітети) мають значні податкові повноваження, зокрема щодо встановлення місцевих податків, їхніх ставок, умов сплати, визначення бази оподаткування тощо.

Так, у США муніципалітети є доволі агресивними в конкуренції за робочі місця, вони більше концентруються на загальному податковому кліматі для бізнесу та роблять кроки для уникнення встановлення будь-яких податків, які потенційні інвестори можуть розглядати негативно. Вони також дуже ретельно стежать за тим, щоб їхня загальна податкова структура не була гіршою, ніж у конкуруючих муніципалітетах і штатах.

За результатами національного дослідження, проведеного у 2000 році в США, було нараховано 1 105 програм стимулювання бізнесу в 50 штатах. З них 40% ґрунтуються на ПС, а приблизно 2% є змішаними (передбачають додаткові, крім податкових, стимули для бізнесу). Найпоширенішими з переліку ПС у США є повернення податків (258 із 445 ПС) і звільнення від сплати податків (101). Усі штати, крім чотирьох — Аляски, Невади, Південної Дакоти та Вайомінгу, мають принаймні одну програму надання податкового кредиту. У трьох із цих штатів немає податку на прибуток підприємств. Аляска — єдиний штат у країні з податком на прибуток підприємств, який не надає жодного ПС.

Як свідчить закордонний досвід, ПС є вибірковим інструментом прискорення МЕР. Так, дослідження цього інструменту в чотирьох містах США (Цинциннаті, Індіанополісі, Солт-Лейк-Сіті, Сан-Дієго) засвідчило, що ПС переважно надають підприємствам передових галузей економіки. У середньому вони отримують приблизно третину всіх стимулів, хоча їхня частка в економіці становить менше ніж 20%. За підрахунками газети «Нью-Йорк Таймс», 2012 року в містах, округах і штатах США надано ПС різних видів на суму орієнтовно 80 млрд дол. США¹¹. Надання ПС часто прив'язують до досягнення ширших цілей розвитку територій.

У європейських країнах ПС часто використовують для інтенсифікації інноваційного розвитку. За даними Європейської Комісії, серед країн — членів ЄС найпоширенішим є надання податкових кредитів і знижок компаніям, що провадять інноваційну діяльність та інвестують у наукові дослідження й розробки (15 країн-членів надавали такі стимули у 2016 році)¹².

60

11

Joseph Parillaand Sifan Liu. Examining the Local Value of Economic Development Incentives: Evidence from four U.S. cities, March 2018 (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/report_examining-the-local-value-of-economic-development-incentives_brookings-metro_march-2018.pdf).



12

Tax Policies in the European Union: 2016 Survey / European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, 2016 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tax_policies_survey_2016.pdf).





Податкове стимулювання для досягнення цілей розвитку міста Остін¹³

Місто Остін (англ. Austin), штат Техас, США, має цікаву практику узгодження ПС із ширшими цілями розвитку, його прозорого надання й оцінки. У період із 2005 по 2015 рік місто очолило рейтинг Brookings Metro Monitor, посівши перше місце серед 100 найбільших міських агломерацій за комбінованим індексом зайнятості, валового продукту та зростання підприємницької діяльності. Водночас швидке зростання економіки міста супроводжувалося новими викликами: підвищенням цін на житло, завантаженістю автомобільних шляхів і найважливіше — економічною та расовою нерівністю.

Сьогодні Остін підтримує подвійні пріоритети, пов'язані з економічним зростанням та соціальними можливостями, і відбиває ці пріоритети в політиці стимулювання економічного розвитку. Критерії надання ПС відображають стратегію диверсифікації промисловості, яка захищає економіку міста від масованих звільнень під час спадів у ключових галузях економіки. Стратегією визначено кілька цільових галузей, кожна з яких має певну вагу під час установлення обсягу стимулів, які надає місто конкретному проєкту. Добираючи проєкти, місто також надає додаткову вагу компаніям, які погоджуються співпрацювати з місцевими школами або громадськістю, маючи на меті вивести 40 000 дітей із бідності.

Ці критерії місто кодифікувало в Матриці оцінки проєктів (англ. Project Scoring Matrix) й оцінює кожну потенційну трансакцію, використовуючи онлайн-інструмент оцінки фіскального впливу, розроблений у Технологічному інституті Джорджії. Цей інструмент оцінює вигоди будь-якого потенційного ПС на основі узгодженого набору економічних, фіскальних і соціальних критеріїв. Для отримання договору про надання податкових стимулів з визначеними цільовими показниками компанія повинна відповідати всім мінімальним критеріям та набрати щонайменше 60 балів.

Узагальнено цими критеріями є:

- загальний економічний і фіскальний вплив — вимірювання обсягу чистих надходжень до бюджету міста й рівня бажаних суспільних вигід;
- зв'язки з місцевою економікою — оцінка того, чи здійснюватиме компанія діяльність у цільовій галузі, чи залучатиме невикористовувану робочу силу або офісні приміщення, чи створюватиме можливості для укладання контрактів із місцевими компаніями, чи заповнюватиме прогалини в економіці міста;
- вплив на інфраструктуру — чи зумовить діяльність компанії непропорційний попит на інфраструктуру міста;
- характеристика робочих місць / практик використання робочої сили — аналіз частки місцевих найманих працівників, середньої зарплати порівняно з місцевими та галузевими середніми показниками, стан підготовки кадрів, фінансування освіти, можливості для просування працівників і політику компанії щодо різноманіття в наймі та кар'єрному просуванні;
- якість життя / культурний простір — оцінка програми компанії у сфері культури та політики компанії щодо волонтерів / благодійності.

За даними муніципалітету, місто отримує 239% рентабельності від інвестицій за рахунок ПС, наданого компаніям, що базуються в Остіні.

13

Joseph Parilla and Sifan Liu. Examining the Local Value of Economic Development Incentives: Evidence from four U.S. cities, March 2018 (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/report_examining-the-local-value-of-economic-development-incentives_brookings-metro_march-2018.pdf).



14

2015 Compendium of Fiscal Incentives: Tax Outlook in Europe Business Angels Perspective / EBAN (the European Trade Association for Business Angels, Seed Funds and other Early Stage Market Players), BAE (Business Angels Europe), 2015 (http://www.eban.org/wp-content/uploads/2015/12/Compendium_FISCAL_2015-17-12-2015FinalV71.pdf).



15

The Impact of Taxes on the Competitiveness of European Tourism: Final Report / PwC, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (European Commission), October 2017 2017 (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/920639c3-ce70-11e7-a5d5-01aa75ed71a1>).



16

Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за січень–грудень 2019 року» (https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%9C%D0%91_2019_%D1%80%D1%96%D0%BA_%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB.pdf).



У 13 європейських країнах (Бельгії, Фінляндії, Франції, Ірландії, Італії, Німеччині, Литві, Люксембурзі, Португалії, Словенії, Іспанії, Туреччині та Великобританії) ПС надають також для стартапів у формі зниження податкових ставок або податкових кредитів. У Польщі місцеві органи влади можуть звільняти стартапи від сплати податку на нерухомість¹⁴.



Використання стимулів з податку на нерухомість у країнах ЄС¹⁵

У більшості країн — членів ЄС податок на нерухомість є одним із найбільших джерел надходжень муніципалітетів (цього податку немає тільки в податкових системах Хорватії, Словенії, Кіпру та Мальти). Тож міста часто встановлюють стимули за податком на нерухомість для регулювання міської забудови, підтримки використання певних об'єктів, розвитку пріоритетних сфер (галузей) економіки тощо.

Так, для регулювання містобудівної діяльності в Чехії встановлюють різні ставки податку на нерухомість залежно від цілей її використання, кількості поверхів забудови та місця розташування. У Фінляндії муніципалітети встановлюють вищі ставки податку на невикористовувані ділянки, стимулюючи так їх забудову. У Португалії об'єкти, використовувані в туристичній сфері, на 7 років звільняють від сплати податку на нерухомість. У Франції деякі муніципалітети надають знижки зі сплати податку на нерухомість, використовувану для розміщення туристів.

62

УКРАЇНЬСЬКА ПРАКТИКА

Можливості ОМС використовувати ПС для інтенсифікації МЕР українських міст обмежені наявними податковими повноваженнями, визначеними ПКУ. Фактично такі можливості для ОМС обмежено тільки місцевими податками та зборами.

Унесення змін до ПКУ наприкінці 2014 року привело до збільшення ролі місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014 році їхня частка становила 8,8% від доходів місцевих бюджетів, то у 2015 році вона відразу піднялась до 25,7% і продовжує зростати (у 2019 році — до 26,5%). Разом із тим потрібно враховувати, що серед місцевих податків і зборів найбільші надходження генеруються від плати на землю (45,0% від усіх надходжень від місцевих податків і зборів у 2019 році) та єдиного податку (48,3% від надходжень)¹⁶. Отже, саме щодо цих податків ОМС мають певні можливості в регулюванні податкового навантаження на бізнес.

Розглядаючи можливості ОМС щодо запровадження ПС, потрібно також враховувати, що загалом місцеві податки та збори займають незначну частку в загальному податковому навантаженні на бізнес, тоді як більша частка тут належить загальнодержавним податкам і зборам. Тому місцеве ПС наряд чи може бути визначальним чинником для залучення інвестицій або стимулювання відкриття нових підприємств у місті. Воно переважно може сприяти зміцненню позицій суб'єктів господарювання, що вже працюють, розширенню пропозиції товарів і послуг, яких бракує в місті, інтенсифікації розвитку малого підприємництва, а також його можна використовувати для досягнення ширших цілей розвитку (наприклад, сприяння підприємницькій

ініціативі учасників бойових дій, внутрішньо переміщених осіб, жінок, молоді, людей з інвалідністю тощо). У таблиці 7 надано узагальнення практики застосування ПС, запроваджуваного українськими містами.

ТАБЛИЦЯ 7.
ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВИХ СТИМУЛІВ УКРАЇНСЬКИМИ МІСТАМИ

Вид місцевих податків і зборів	Зміст податкових стимулів
Єдиний податок	<ul style="list-style-type: none"> ■ Установлення ставок податку, нижчих за максимальний розмір, визначений ПКУ, для I та II груп платників єдиного податку, які провадять певні види господарської діяльності (наприклад, ремонт інших побутових виробів і предметів особистого вжитку, інший пасажирський наземний транспорт, надання соціальної допомоги без забезпечення проживання для осіб похилого віку та людей з інвалідністю тощо)
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Установлення для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості ставок податку, нижчих від граничного рівня, визначеного ПКУ. ■ Установлення диференційованих ставок податку для об'єктів нежитлової нерухомості, залежно від місця розташування (зональності)
Земельний податок	<ul style="list-style-type: none"> ■ Вилучення з об'єкта оподаткування певних категорій земельних ділянок (наприклад, сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або в стадії сільськогосподарського освоєння; земельних ділянок сортовипробувальних станцій і сортодільниць; земель дорожнього господарства; земельних ділянок сільськогосподарських підприємств і фермерських (селянських) господарств, зайнятих молодими садами, ягідниками та виноградниками до вступу їх у пору плодоношення тощо). ■ Установлення нижчих ставок податку на земельні ділянки, на яких розташовані певні об'єкти (наприклад, залізничного транспорту; виробничі, культурно-побутові, господарські та інші будівлі та споруди лісового господарства тощо)
Збір за місце для паркування транспортних засобів	<ul style="list-style-type: none"> ■ Установлення диференційованих ставок збору для кожної окремої земельної ділянки з урахуванням місця розташування, кількості місць для паркування

Щодо інших місцевих податків і зборів українські міста рідко надають ПС або ж узагалі обмежені в можливостях його запроваджувати. Так, українські міста зазвичай установлюють ставки туристичного збору в максимальному розмірі, визначеному ПКУ (1% до бази справляння збору). Щодо транспортного податку ОМС не мають повноважень установлювати ПС, зокрема у вигляді звільнення від сплати податку чи зниження податкової ставки.

Нормативно-правове забезпечення

17

Європейську хартію місцевого самоврядування ратифіковано Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР.

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ		
Європейська хартія місцевого самоврядування ¹⁷ (ч. 3 ст. 9)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Повноваження ОМС щодо встановлення в межах закону розміру місцевих податків і зборів
ЗАКони УКРАЇНИ		
Конституція України від 28.06.1996 (ст. 143)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право ОМС встановлювати місцеві податки та збори відповідно до закону
Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (ст. ст. 10, 12, 265–289, 291–300)	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальний порядок установлення місцевих податків і зборів: <ul style="list-style-type: none"> – вичерпний перелік місцевих податків і зборів, база їх оподаткування та заборона на встановлення тих, що не передбачені ПКУ; – повноваження місцевих рад встановлювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визначених ПКУ (зокрема, пільги зі сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки); – можливість застосування мінімальних ставок (щодо плати за землю – ставки в попередньому звітному періоді) у разі невстановлення відповідних місцевих податків і зборів та акцизного податку
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (п. 24 ч. 1 ст. 26)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Повноваження місцевих рад установлювати місцеві податки і збори відповідно до ПКУ
АКТИ УРЯДУ УКРАЇНИ		
Постанова КМУ «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» від 24.05.2017 № 483	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Типове рішення про встановлення ставок і пільг зі сплати земельного податку: <ul style="list-style-type: none"> – ставки земельного податку; – перелік пільг для фізичних і юридичних осіб; ■ типове рішення про встановлення ставок і пільг зі сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки: <ul style="list-style-type: none"> – ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; – перелік пільг для фізичних і юридичних осіб

Право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними ОМС встановлювати місцеві податки і збори визначено Конституцією України (ч. 1 ст. 143). Такі повноваження закріплено за місцевими радами (п. 24 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»). Порядок та межі встановлення місцевих податків і зборів визначено ПКУ. При цьому не підлягають сплаті місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено ПКУ (п. 4.2 ст. 4).

Податкове законодавство (ст. 10 ПКУ) визначає такий перелік місцевих податків і зборів:

- 1) місцеві податки:** податок на майно (1) і єдиний податок (2);
- 2) місцеві збори:** збір за місця для паркування транспортних засобів (1) і туристичний збір (2).

Місцеві ради обов'язково встановлюють єдиний податок і податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі) (п. 10.21 ст. 10 ПКУ). Місцеві ради встановлюють податок на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) і збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір та земельний податок за лісові землі (п. 10.3 ст. 10 ПКУ).

Місцеві ради, ухвалюючи рішення про встановлення місцевих податків і зборів, обов'язково мають визначити об'єкт оподаткування (1), платника податків і зборів (2), розмір ставки (3), податковий період, строк і порядок сплати податку й подання звітності (4).

Рішення про встановлення місцевих податків і зборів мають бути офіційно оприлюднені до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому планують застосування визначених місцевих податків і зборів (пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 ПКУ). Копію такого рішення або рішення про внесення змін упродовж десяти днів потрібно надіслати в електронному вигляді до відповідного контролюючого органу, у якому перебувають на обліку платники місцевих податків і зборів. У разі неприйняття місцевою радою рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів справляння таких податків до ухвалення рішення про їх встановлення відбуватиметься за їхніми мінімальними ставками, а плата за землю — за ставкою, яка діяла до 31 грудня попереднього звітного періоду.

Місцеві ради можуть передбачати податкові пільги та порядок їх застосування відповідно до вимог податкового законодавства (п. 7.2 ст. 7 ПКУ). Водночас місцевим радам заборонено встановлювати індивідуальні пільгові ставки за місцевими податками та зборами для окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків і зборів. Загальний порядок установлення пільг зі сплати місцевих податків визначено ПКУ: щодо земельного податку — ст. 284; щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, — п. 266.4 ст. 266.

Місцеві податки та збори, а також установлені податкові пільги не можна змінювати протягом бюджетного року (пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПКУ). ОМС зобов'язані до 25 грудня подати до відповідних контролюючих органів (за місцезнаходженням об'єкта оподаткування) рішення щодо ставок таких податків і наданих пільг із їх сплати юридичним та/або фізичним особам за формою, установленною КМУ.

АЛГОРИТМ ЗАСТОСУВАННЯ

ПС і порядок його застосування може бути щорічно визначено рішенням про встановлення місцевих податків і зборів. Фактично майже за всіма місцевими податками та зборами ОМС мають право визначати пільги з податку та ставки, але тільки в межах тих положень і граничних розмірів, що передбачені нормами ПКУ (див. таблицю 8).

ТАБЛИЦЯ 8.

МОЖЛИВІ ПОДАТКОВІ СТИМУЛИ ЩОДО МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Вид місцевих податків і зборів	Можливості встановлювати ставки податків	Можливості надавати податкові пільги
Єдиний податок	<ul style="list-style-type: none"> ■ Для першої групи платників єдиного податку – у межах до 10% від розміру прожиткового мінімуму. ■ Для другої групи платників єдиного податку – у межах до 20% від розміру мінімальної заробітної плати 	Немає
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Визначення ставок податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних і юридичних осіб, до меж, установлених ПКУ (1,5% від розміру мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв. м бази оподаткування)	Установлення пільг із податку, сплачуваного на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій України, статuti (положення) яких зареєстровані в установленому законом порядку та які використовують для забезпечення діяльності, передбаченої цими статутами (положеннями)
Збір за місце для паркування транспортних засобів	Ставки збору встановлюють за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. м площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075% від мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового (звітного) року	Немає

Вид місцевих податків і зборів	Можливості встановлювати ставки податків	Можливості надавати податкові пільги
Земельний податок	Установлення ставок плати за землю в граничних межах, визначених ПКУ (за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, – не більше ніж 3% від їхньої нормативної грошової оцінки; для земель загального користування – не більше ніж 1% від їхньої нормативної грошової оцінки; для сільськогосподарських угідь – не менше ніж 0,3% і не більше ніж 1% від їхньої нормативної грошової оцінки; за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання, крім державної та комунальної форми власності, – не більше ніж 12% від нормативної грошової оцінки)	Вилучення з об'єкта оподаткування певних категорій земельних ділянок
Транспортний податок	Немає (ставку транспортного податку визначено законом; в ОМС повноважень змінювати ставки податку немає)	Немає
Туристичний збір	Установлення ставок туристичного збору у граничних межах, визначених ПКУ (у розмірі 1% до бази справляння збору – вартості всього періоду проживання (ночівлі), за вирахуванням ПДВ, у готелях, кемпінгах, мотелях, гуртожитках, інших закладах готельного типу, санаторно-курортних закладах, будинках (квартирах), що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму)	Немає

ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

1. Перед запровадженням ПС доцільно ретельно оцінити умови ведення підприємницької діяльності в місті, виявити, чи немає інших, крім податкового навантаження, перешкод (наприклад, з'ясувати рівень сприятливості регуляторного середовища, якості надання адміністративних послуг, доступності використання комунального майна тощо). Якщо таких перешкод немає, доцільно розглянути запровадження ПС.
2. Ухвалюючи рішення про запровадження ПС, варто провести ретельну оцінку потенційного впливу на доходи місцевого бюджету та спланувати заходи для збалансування втрат і вигід, тимчасового заміщення одних надходжень іншими або відповідного скорочення видатків.
3. Розробити й використовувати чіткі критерії надання суб'єктам господарювання ПС. Такі критерії мають обмежити коло претендентів лише тими компаніями, які прозоро провадять господарську діяльність і чії бізнес-стратегії узгоджуються з інтересами територіальної громади (зокрема, щодо створення нових робочих місць, екологічності виробництва, використання місцевих ресурсів тощо).
4. Одним із головних критеріїв надання ПС доцільно визначити приналежність компаній до передових галузей (сфер) економіки, що посилюють конкурентні переваги території, стимулюють інновації, підвищують продуктивність праці, гарантують ринкову заробітну плату.
5. Сформуванню системи оцінки результативності використання ПС, яка має містити показники економічної, соціальної та фіскальної ефективності (загальну суму інвестицій, динаміку обсягів виробництва, кількість робочих місць, середню заробітну плату, релевантні податкові надходження до бюджету тощо). Результати такої оцінки використовувати для перегляду програм ПС, демонстрації громаді їхньої доцільності.
6. На офіційному вебсайті міської ради та в місцевих ЗМІ щорічно оприлюднювати інформацію про обсяг наданого ПС (1); перелік суб'єктів господарювання, які скористалися таким ПС (або яким було надано податкові пільги) (2); результати в рамках МЕР, досягнуті завдяки наданим стимулам (3).

КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

1. Станкус Т. Місцеві податки і збори / Т. Станкус, Ю. Крот. — Харків: Фактор, 2017 (http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2017-03-Miiscevii_podatkii_li_zborii_DESPRO.pdf).
2. Місцеві податки та збори / Програма «U-LEAD з Європою» (https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/261/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_-_D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%96_%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%B8_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4__1_.pdf).
3. 2015 Compendium of Fiscal Incentives: Tax Outlook in Europe Business Angels Perspective / EBAN (the European Trade Association for Business Angels, Seed Funds and other Early Stage Market Players), BAE (Business Angels Europe), 2015 (http://www.eban.org/wp-content/uploads/2015/12/Compendium_FISCAL_2015-17-12-2015FinalV71.pdf).
4. Joseph Parilla and Sifan Liu. Examining the Local Value of Economic Development Incentives: Evidence from four U.S. cities, March 2018 (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/02/report_examining-the-local-value-of-economic-development-incentives_brookings-metro-march-2018.pdf).





МУНІЦИПАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТУ

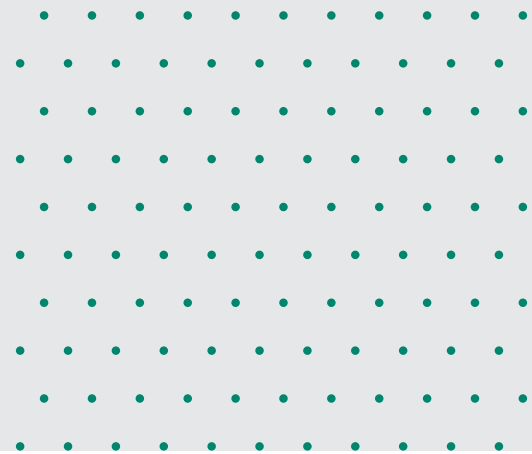
Муніципальне замовлення (МЗ) – формування на договірній (контрактній) основі складу й обсягів певних товарів (робіт, послуг), придбання яких необхідне для потреб муніципалітету, а також укладання контрактів на їх постачання (закупівлю) із суб'єктами господарювання, незалежно від їхньої форми власності.

Способом здійснення МЗ є закупівля товарів (робіт, послуг) для задоволення потреб муніципалітету. Здебільшого МЗ та публічну закупівлю місцевими органами влади розглядають як тотожні поняття.

До переліку таких товарів (робіт, послуг) переважно належать: будівництво найважливіших об'єктів (наприклад, доріг, розв'язок, переходів), розвиток системи зв'язку й телекомунікацій, перевезення вантажів пасажирів різними видами транспорту, наукові дослідження та розробки, забезпечення функціонування установ соціальної сфери й органів управління.

Основні принципи формування та здійснення МЗ:

- 1) замовником товарів (робіт, послуг) є місцеві органи влади (муніципалітети), які мають для цього фінансові та інші необхідні ресурси (певні права щодо здійснення замовлення можуть бути передані муніципальним установам або підприємствам);



- 2) предмет і склад замовлень (контрактів) пов'язані зі структурою потреб місцевих органів влади (муніципалітетів) і відповідних громад, а також функціями місцевих органів влади (що впливають з обсягу їхніх повноважень);
- 3) обсяг замовлень (вартість контрактів) обмежено обсягом коштів місцевого бюджету (коштів, які можуть бути спрямовані на виконання відповідних повноважень місцевих органів влади) та/або муніципальних установ і підприємств (у межах їхніх власних доходів);
- 4) розміщення й виконання замовлення здійснюють на підставі відповідних договорів (контрактів).

72

Задля стимулювання ефективного використання фінансових ресурсів, передбачених МЗ, укладенню контрактів зазвичай передують проведення конкурсів. Ця процедура передбачає добір претендента (потенційного виконавця МЗ) за допомогою оцінки його пропозиції, а тому певним чином гарантує належне виконання контракту. Після завершення добору уповноважена особа з боку муніципалітету підписує з переможцем конкурсу договір (муніципальний контракт).

За допомогою муніципального контракту регламентують економічні, правові, організаційно-технічні та інші відносини замовника і його виконавців – підприємств та організацій приватного сектору. Контрактом має бути визначено предмет закупівлі, передбачено систему показників (кількість і склад яких зумовлюються специфікою замовлення), його вартість, термін виконання, форму й порядок фінансування, інші істотні умови.

За своїм змістом такий контракт є формою управління МЗ. Постачання товарів (робіт, послуг) для потреб муніципалітету, визначених у контрактах, найчастіше здійснюють за кошти місцевого бюджету, однак для виконання окремих договірних зобов'язань можуть залучати кошти з інших джерел фінансування (наприклад, кошти КП або КУ).

МЗ у вигляді закупівлі товарів (робіт, послуг) для суспільних потреб може значно впливати на соціальний та економічний розвиток територій. Для досягнення такого ефекту МЗ планують так, щоб стимулювати якомога краще використання місцевих ресурсів, сприяти розвитку місцевих виробників і надавачів послуг, підтримувати розвиток конкуренції на місцевих ринках. Тож цей підхід може мати цілком осяжні соціальні, екологічні й економічні цілі. Для його досягнення важливою є активізація участі в МЗ місцевого бізнесу, зокрема МСП, що в кінцевому підсумку справляє значний позитивний вплив на МЕР.

Задля створення можливостей для МСП брати участь у виконанні МЗ потрібно враховувати кілька чинників, що є важливими в контексті розвитку цього сегменту підприємництва:

- 1) вартість контракту — впливає на доступність для МСП (що більший контракт або ж окремий лот, то менша ймовірність його отримання МСП);
- 2) предмет контракту — як засвідчує практика, частка договорів постачання, що припадає на МСП, значно менша за частку контрактів на надання послуг / виконання робіт;
- 3) тип замовника — частка контрактів, отриманих МСП, відносно вища в тендерах місцевих органів влади, проте нижча — у тендерах підприємств муніципального сектору;
- 4) процедура тендера — МСП зазвичай отримують значно меншу частку контрактів, наданих за результатами переговорів, аніж за результатами конкурсної процедури.

Істотним стимулом для МСП брати участь у тендерах у межах МЗ є зниження вимог щодо попереднього досвіду діяльності, фінансової спроможності компанії (зокрема, розміру мінімального обороту за попередній рік), обов'язкової банківської гарантії тощо.

Повсюдно поширеною практикою зі стимулювання участі бізнесу в МЗ є надання виконавцям певних пільг (зокрема, зі сплати податку на нерухомість), цільових дотацій і субсидій тощо. Водночас потрібно зважати на «чистий» ефект від надання цих пільг, тобто порівнювати потенційні вигоди внаслідок збільшення кількості новостворених робочих місць, сукупних доходів громади, платежів до бюджету з потенційними втратами бюджету внаслідок надання цих пільг.

Переваги й обмеження

Які переваги?	Які обмеження?
Ефективний інструмент активізації господарської діяльності місцевого бізнесу, яка відповідає цілям МЕР і потребам місцевої економіки	Неспроможність / неготовність місцевого бізнесу, особливо малих підприємств, брати участь у виконанні складних замовлень
Механізм підтримки виробників товарів (виконавців робіт, надавачів послуг), зорієнтованих на місцеві ринки та попит	Обов'язковість конкурсного відбору виконавця замовлення в межах формалізованих процедур публічних закупівель
Один з ефективних механізмів забезпечення і стимулювання конкуренції на місцевих ринках	Ризик протекціонізму через непрозорі критерії та процедури відбору виконавця замовлення

Які переваги?	Які обмеження?
Підвищення конкурентних позицій місцевого бізнесу за результатами виконання замовлення	Несформованість цілісного законодавчого забезпечення системи закупівель як інструменту МЕР
Механізм для підвищення привабливості територій і конкурування юрисдикцій	Жорсткі процедури ухвалення та реалізації рішень щодо встановлення пільг із місцевих податків і зборів

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Як свідчить закордонний досвід, МЗ може бути ефективним засобом просування пріоритетів і реалізації окремих завдань у межах стратегій МЕР. У багатьох країнах цей інструмент використовують не лише для задоволення потреб місцевої влади та/або громади в товарах і послугах, а й для досягнення певних цілей МЕР, зокрема: активізації місцевого сектору МСП (1); стимулювання впровадження «зелених» ініціатив (2); забезпечення диверсифікації місцевої економіки (3). Практику здійснення закупівель у формі МЗ мають чимало країн ЄС, Північної Америки та Південної Азії.

В економічно успішних країнах система публічних закупівель функціонує так, що значний обсяг МЗ виконує місцевий малий бізнес, завдяки розвитку якого значною мірою формуються місцеві бюджети. Участь малого бізнесу у виконанні МЗ досягається завдяки прозорим і конкурентним процедурам відбору виконавців замовлення, спрощенню (раціоналізації) вимог до потенційних виконавців, відсутності зловживань. Універсальним підходом для проведення МЗ в міжнародній практиці є тендерні торги.

У країнах — членах ЄС формування сприятливих умов для участі МСП у виконанні публічних закупівель загалом та МЗ зокрема забезпечують за допомогою:

- 1) заохочення формування консорціумів для спільної участі в тендерах декількох МСП та посилення їхнього потенціалу — така політика передбачає встановлення м'якших вимог для учасників консорціуму, застосування вимоги до фінансово-економічного стану, технічного та кадрового забезпечення підприємств — учасників консорціуму загалом, а не кожного окремо;
- 2) поділу договорів на лоти — цей підхід дає можливість зробити закупівлі доступнішими для МСП через забезпечення відповідності обсягу лотів виробничій потужності підприємств (законодавства окремих країн містять обмеження щодо можливості участі однієї компанії в тендерах за всіма лотами);
- 3) визначення головним критерієм відбору переможця тендера не суто цінової пропозиції, а співвідношення ціна / якість — такий підхід застосовують під час закупівлі послуг і товарів із високою доданою вартістю, і відповідно він відкриває інноваційно орієнтованим МСП доступ до публічних закупівель;
- 4) створення служб підтримки, проведення тренінгів для МСП та спеціалізованих консультацій для потенційних учасників тендерів щодо процедури здійснення публічних закупівель заради розвитку їхнього потенціалу брати участь у публічних закупівлях.

Одна з останніх новацій у сфері МЗ в країнах ЄС — спільні закупівлі

Одна з останніх новацій у сфері МЗ в країнах ЄС — спільні закупівлі (англ. Joint Procurement), що передбачають поєднання зусиль зі здійснення закупівель двох або більше місцевих органів влади. Визначальна характеристика таких закупівель — проведення одного тендера, який оголошують від імені кількох замовників, що беруть участь у спільній закупівлі. Цей підхід має низку переваг для місцевих органів влади: поєднання закупівель приводить до економії на масштабі та закупівлі за нижчими цінами, особливо для невеликих муніципалітетів (1); загальний обсяг адміністративних затрат місцевих органів влади значно скорочується завдяки підготовці замість кількох лише одного пакета тендерної документації (2); поєднання досвіду й навичок підготовки та проведення закупівель різних місцевих органів влади (3). Спільні закупівлі особливо успішні під час реалізації проектів у сфері розвитку транспортної інфраструктури, енергозбереження, поводження з відходами.



Постійні організації спільних закупівель у Західній Європі

Створення спеціалізованих постійних організацій для проведення спільних закупівель набуло значної популярності серед невеликих муніципалітетів у Західній Європі.

Прикладом однієї з них є Східна організація спільних закупівель (англ. Eastern Shires Purchasing Organization — ESPO) у Великобританії. Організацію створено в 1981 році, її засновниками й учасниками є декілька муніципалітетів східної частини острова. Загальний оборот цієї організації становить орієнтовно 600 млн євро на рік. Вона має власний склад (площею 120 000 футів квадратних) для зберігання придбаних товарів. За її даними, зі складу щотижня вибирають приблизно 90 000 одиниць товарів і доставляють до понад 6 000 клієнтів. Організація заохочує МСП брати участь у тендерах (понад 70% усіх постачальників).

Іншим прикладом функціонування подібної організації є Служба екозакупівель Форарльберга (англ. Eco-Procurement Service of Vorarlberg) в Австрії. Організацію створено 2001 року задля здійснення централізованих закупівель для 80 муніципалітетів регіону. Результатом її діяльності є досягнення до 30% економії коштів (у вартості закупівель), а також скорочення адміністративних витрат муніципалітетів — до 60% (на адміністрування здійснення закупівель). Утримання організації відбувається завдяки сплаті невеликої комісії за всіма укладеними контрактами.

Однак для здійснення спільних закупівель не обов'язково створювати спеціалізовані постійні організації. Муніципалітети в багатьох країнах ЄС застосовують також інший підхід — без створення постійних організацій, а розвиваючи співпрацю між відділами закупівель різних міст та укладаючи відповідні угоди. Такі угоди можуть мати або тимчасовий (для однієї спільної закупівлі), або постійний (для спільних закупівель на постійній чи періодичній основі) характер.



Група контракування та постачання Лондона (Великобританія)

Декілька муніципалітетів (околиці Ньюхем, Хеверінг, Хіллінгдон, Хаммерсміт і Фулхем, Кенсінгтон і Челсі, а також місто Вестмінстер) з метрополії Лондона понад 40 років тому уклали угоду про здійснення спільних закупівель і створили Групу контракування та постачання Лондона (англ. London Contracts and Supplies Group – LCSG). LCSG не має юридичного статусу або спільних активів і діє на підставі меморандумів про співпрацю між різними муніципалітетами, які беруть на себе зобов'язання робити спільні закупівлі та спільно розробляти тендерну документацію для здійснення специфічних закупівель.

Завдяки здійсненню спільних закупівель LCSG забезпечує для своїх учасників економію в обсязі понад 3,3 млн євро щороку. Учасники LCSG заощаджують на закупівлях зазвичай від 10 до 20% від вартості поставок.

Порядок та умови проведення торгів кожна країна регламентує на власний розсуд (за винятком країн – членів ЄС, де діють відповідні директиви). Методи здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за допомогою тендерних торгів установлюють на рівні законодавства, а також за допомогою розроблення галузевих нормативів та інших обов'язкових або рекомендаційних документів. Мета торгів полягає в отриманні якісних товарів (робіт, послуг) за якнайнижчою ціною. Утім, як видно з наведеної вище інформації, важливість двох чинників (ціни та якості) різна – це зумовлено особливостями предмета торгів і вимогами до тендерної документації в межах проведення конкретних закупівель. Крім того, якщо мова йде про такий тип публічних закупівель, як МЗ, воно може мати на меті не лише постачання товарів і послуг на потреби муніципалітету, а й стимулювання розвитку місцевого сектору МСП чи конкуренції на місцевих ринках, досягнення інших завдань МЕР.

76

УКРАЇНЬСКА ПРАКТИКА

Розвиток системи закупівель за публічні (бюджетні) кошти розпочався в Україні на початку 1990-х років ХХ століття. Уперше відповідну процедуру на законодавчому рівні було врегульовано ще на початку 2000 року з прийняттям Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Прийняття відповідного закону створило можливість для державних органів влади та ОМС стимулювати розвиток місцевого бізнесу завдяки проведенню закупівель за бюджетні кошти на певних визначених законом умовах. Так, за Законом про публічні закупівлі 2000 року перевагу мав учасник, який підтверджував, що він виготовить товари або надасть послуги чи виконає роботи як прямий постачальник. Таку перевагу віддавали не завжди – у разі участі в тендері нерезидентів її часто ігнорували. На практиці переваги вітчизняним суб'єктам господарювання замовники віддавали переважно на місцевому або регіональному рівнях (так званий регіональний патріотизм), однак обсяг таких закупівель був невеликим.

Крім преференцій для вітчизняних виробників, діяло правило, за яким перевагу віддавали здебільшого МСП. Завдяки цьому положенню замовник мав право вимагати від іноземного учасника, що переміг у тендері, залучати до

виконання договорів про надання послуг чи виконання робіт місцеві компанії та/або кадри (щодо товарів це положення не встановлювали). Таку можливість рідко застосовували на практиці.

У червні 2010 року набрав чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель», який ґрунтувався на іншому підході та скасував більшість попередніх преференцій, натомість запровадивши складніші адміністративні процедури.

У березні 2014 року розпочався новий етап у розвитку публічних закупівель загалом та МЗ зокрема: у лютому 2015 року розпочала роботу платформа ProZorro, а з лютого 2016 року набрав чинності новий Закон України «Про публічні закупівлі». З квітня до серпня 2016 року в Україні відбувався перехід на електронні закупівлі через систему ProZorro.

Практика здійснення закупівель відповідно до нового закону дала як здобутки, так і втрати. Очевидний здобуток переходу на систему електронних закупівель — реальна економія бюджетних коштів на всіх рівнях (наприклад, за даними Львівської міської ради, за період із січня до вересня 2016 року економія під час здійснення МЗ сягла майже 12 млн грн).

Так само дедалі більше ОМС апробують можливості системи ProZorro для продажу й оренди комунального майна: завдяки можливостям цього прозорого та простого механізму тепер комунальне майно можна продавати або здавати в оренду вигідно та швидко, а гроші від цих операцій збільшуватимуть надходження до місцевих бюджетів.

У лютому 2015 року розпочала роботу платформа ProZorro

В електронній системі ProZorro також створено окремий модуль для закупівель енергосервісу. У модулі враховано специфіку роботи енергосервісних компаній, коли добір переможця тендера головним чином здійснюють не за найменшою ціною, як у разі стандартних закупівель товарів, робіт чи послуг, а за найвищим показником ефективності енергосервісного договору. Цей показник є оцінкою інвестиційної привабливості проекту для замовника — бюджетної установи.

Водночас використання системи електронних закупівель ProZorro не привело до очікуваних результатів у вигляді розміщення МЗ насамперед для місцевого бізнесу й активізації таким чином економіки міст, особливо малих. Завдяки доступності інформації про публічні закупівлі участь у них можуть брати компанії з різних куточків України. Як свідчить практика, переможцями процедур закупівель переважно стають компанії з великих міст, оскільки можуть запропонувати нижчу ціну через економію на масштабі.

Крім того, значна частина закупівель відбувається за допомогою допорогових закупівель. З моменту створення та станом на кінець 2018 року всього в електронній системі закупівель зареєстровано орієнтовно 35 тис. організаторів закупівель і понад 210 тис. учасників закупівель. Оголошено 2,730 млн

18

По той бік ProZorro: чи довіряє український бізнес публічним закупівлям? / Transparency International Україна, жовтень 2019 року (<https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/10/Po-toj-bik-prozorro.-CHu-doviryaye-ukrayinskyj-biznes-publichnym-zakupivlyam.pdf>).



закупівель очікуваною вартістю майже на 2,072 трлн грн, з яких надпорогові закупівлі — 458 тис., або 16,8%. В інших випадках не є обов'язковим проведення конкурентних торгів або вимагається лише публікація звіту про укладений договір.

За результатами опитування учасників публічних закупівель, проведеного Transparency International Україна, майже половина опитаних (54%) здебільшого задоволена системою ProZorro (поставили оцінку «4» або «5»), а про свої наміри продовжувати брати участь у закупівлях зазначили 70% респондентів. Ще 17% вагаються, проте найімовірніше продовжать працювати з ProZorro. Найбільше респонденти задоволені взаємодією з електронним майданчиком і процесом подання пропозиції — оцінку «5» тут поставила приблизно половина опитаних. Натомість можливістю взаємодіяти із замовником через електронну систему повністю задоволена лише п'ята частина респондентів. Серед основних проблем, з якими стикався бізнес під час участі в торгах, зазначено дискримінаційні вимоги в тендерній документації — 69,9% опитаних; вимагання документів, які не є обов'язковими, — 68,1%; безпідставне відхилення пропозиції — 55,8%, демпінг від учасників аукціону — 49,2%¹⁸.

Нормативно-правове забезпечення

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ		
Європейська хартія місцевого самоврядування ¹⁹ (ч. 1 ст. 9)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право ОМС вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами в межах своїх повноважень
ЗАКони УКРАЇНИ		
Конституція України від 28.06.1996 (ст. ст. 140 та 56, ч. 4 ст. 13)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та чинних законів України; ■ право на відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю ОМС, їхніх посадових і службових осіб
Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (ст. ст. 12, 13, ч. 5 ст. 179, 187, ч. 2 ст. 206, ч. 2 ст. 265, ч. 4 ст. 318)	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Загальні засади здійснення державного замовлення, зокрема вимоги до змісту й порядку укладення господарських договорів на підставі державного замовлення, у т. ч. щодо їх відповідності державному замовленню
Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (ч. 1 ст. 169, ст. 712)	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Рівність прав територіальних громад з іншими учасниками цивільно-правових відносин у цих процесах; ■ особливості укладення договору поставання товару для державних потреб

78

19

Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР.

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (пп. 8 п. «а» ст. 27, ст. 25, ч. 2 ст. 64)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Повноваження виконавчих органів місцевих рад розміщувати на договірних засадах замовлення на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади; ■ право місцевих рад і їхніх виконавчих органів самостійно розпоряджатися коштами відповідних місцевих бюджетів, визначати напрями їх використання
Закон України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону від 19.09.2019 ²⁰ № 114-IX (ч. 1 ст. 2, ст. 3, ст. ст. 10–44)	Визначено загальні рамки та процедури	<ul style="list-style-type: none"> ■ Принципи та засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб територіальної громади: <ul style="list-style-type: none"> – відкриті торги є основною процедурою закупівлі, яку застосовують, якщо очікувана вартість закупівлі дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн грн; – конкурентний діалог – замовник може застосовувати в разі неможливості визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг і для ухвалення рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками процедури закупівлі; – спрощена закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн²¹; – торги з обмеженою участю – у разі потреби попередньої перевірки кваліфікації учасників через проведення кваліфікаційного добору²²;

20

Набуття чинності – 19.04.2020.

21

Замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель і може використовувати електронну систему закупівель, зокрема й електронні каталоги для закупівлі товарів. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

22

Якщо очікувана вартість закупівлі перевищує суму, еквівалентну: для товарів і послуг – 133 тис. євро, для робіт – 5 150 тис. євро.

АКТИ УРЯДУ УКРАЇНИ

Постанова КМУ «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 № 166	Урегульовано комплексно	<ul style="list-style-type: none"> ■ Технічні вимоги до функціонування електронної системи закупівель і проведення авторизації електронних майданчиків; ■ порядок реєстрації, умови оплати та підключення й авторизації електронних майданчиків
---	-------------------------	---



Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
АКТИ СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ ЦОВВ		
Наказ Мінекономрозвитку «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 17.03.2016 № 454	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Вимоги щодо визначення предмета закупівлі товарів і послуг (його окремих частин) та предмета закупівлі робіт
Наказ Мінекономрозвитку «Про затвердження Порядку укладання і виконання рамкових угод» від 15.09.2017 № 1372	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Деталізовані процедури укладання й виконання рамкових угод: <ul style="list-style-type: none"> — планування та проведення закупівель за рамковою угодою; — особливості укладання та виконання договорів про закупівлю за рамковими угодами (зокрема, зміст угоди та процедура її укладання); — особливості укладання та виконання договорів про закупівлю за рамковими угодами; — порядок внесення змін до рамкової угоди та припинення її дії

Повноваження ОМС щодо розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (пп. 8 п. «а» ст. 27). Однак правового механізму здійснення МЗ в цілісному вигляді на рівні чинних в Україні законодавчих актів немає. ГКУ та ЦКУ визначають загальні засади й умови здійснення державного замовлення, похідним від якого є власне МЗ, яке згідно із законодавством здійснюють на засадах публічних закупівель для потреб територіальної громади.

З огляду на особливості МЗ (відносно незначні, якщо порівнювати з державними замовленнями, обсяги вартості предмета закупівлі та договірні засади його розміщення) оптимальними формами його здійснення є конкурентний діалог і спрощена закупівля. Умови таких закупівель досить добре визначено Законом України «Про публічні закупівлі» (ст. ст. 34–35, 14). Процедурні порядки укладання й виконання рамкових угод, а також здійснення допорогових закупівель врегульовано окремими відомчими наказами (наприклад, наказом Мінекономіки № 1372).

Відкриті торги здійснюються у порядку, визначеному ЗУ «Про публічні закупівлі» (ст. ст. 20–33). Під час проведення відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Для проведення відкритих торгів має бути подано не менше ніж дві тендерні пропозиції. Строк для подання тендерних пропозицій не може бути меншим ніж 15 днів із дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель. Тендерну документацію безоплатно оприлюднює замовник разом з оголошенням про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель для загального доступу через заповнення полів в електронній системі закупівель.

ОМС наділені достатніми повноваженнями для того, щоб цілісно врегулювати особливості здійснення МЗ своїми актами. Для цього достатньо буде розробити відповідно до вимог законодавства та затвердити місцевий порядок здійснення МЗ на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, у формі допорогових закупівель і закупівель за рамковими угодами.

АЛГОРИТМ ЗАСТОСУВАННЯ²³

Типи процедур закупівель (зокрема, загальні чи допорогові) визначають відповідно до порогових значень вартості предмета закупівлі згідно з річним планом. Визначені вартісні пороги відрізняються залежно від характеру предмета закупівлі (поділ на роботи та товари / послуги), типу замовника (загальний замовник і замовник, що провадить діяльність в окремих сферах господарювання²⁴).

Процеси муніципального замовлення необхідно якісно та правильно планувати. Переважно бюджетні організації планують закупівлі наприкінці року на наступний рік. Водночас протягом року можливе внесення змін до планів та/або планування додаткових закупівель (див. схему 4).

23

На підставі інформаційних матеріалів електронної системи закупівель ProZorro.

24

Особливості встановлено Законом України «Про публічні закупівлі» (п. 4 ч. 1 ст. 1).



Етап 1. Визначення потреб у товарах, роботах, послугах. Для бюджетних організацій потреби в закупівлях визначають відповідно до затвердженого бюджетного призначення. Визначаючи потреби на наступний рік, доцільно встановити щорічні обов'язкові видатки на придбання товарів і послуг, закуповуваних із року в рік. До таких потреб можна зарахувати канцелярське приладдя, комунальні послуги, послуги з обслуговування обладнання тощо. Також доцільно проаналізувати інші бюджетні видатки минулого року, щоб

доповнити перелік постійних потреб. На цьому етапі формують загальний перелік закупівель, які планують здійснити в наступному році.

Етап 2. Визначення основних параметрів закупівель. Усі позиції в переліку закупівель, сформованому на попередньому етапі, згруповують та за кожною групою визначають предмет закупівлі. Після визначення предметів закупівель формують документ — план закупівель, у якому містяться предмети закупівлі й орієнтовна очікувана вартість за кожним із них. Очікувана вартість може становити від однієї копійки до сотень мільйонів гривень. Для кожного предмета закупівель діятимуть свої правила здійснення процедури.

Законом України «Про публічні закупівлі» визначено пороги закупівель і види процедур, які можна при цьому застосовувати, — див. таблицю з аналізом нормативно-правового забезпечення.

Етап 3. Затвердження річного плану. Організацією закупівельної діяльності, зокрема понадпороговими закупівлями, можуть займатися тендерний комітет²⁵ та/або уповноважена особа. Вони мають затвердити річний план і додаток до нього.

Етап 4. Оприлюднення планів закупівель в електронній системі. Річний план закупівель та/або додаток до нього у вигляді зведеної таблиці формується в електронній системі закупівель ProZorro. Тільки після цього процес планування закупівель завершений.

Безпосереднє здійснення публічних закупівель упродовж бюджетного року відбувається згідно з оприлюдненим річним планом. Відповідно до визначених річним планом предметів закупівель і видів процедури закупівель замовник готує тендерну документацію.

Після застосування відповідного виду закупівель з переможцем (учасником переговорної процедури) укладають договір, звіт про укладання якого обов'язково потрібно зареєструвати в електронній системі закупівель ProZorro.

ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

1. Доцільно зареєструватися та підписати договори з кількома авторизованими електронними майданчиками системи закупівель ProZorro, оскільки вони відрізняються і зовнішнім виглядом, і технічним функціоналом, і додатковими сервісами. Після тестування різних майданчиків доцільно обрати той, на якому здійснювати закупівлі буде найзручніше.
2. Для успішного проведення процедур закупівель необхідно попередньо здійснювати моніторинг ситуації на ринку (наприклад, переглядати потенційних постачальників на авторизованому електронному майданчику або запросити відомості про потенційних постачальників безпосередньо в майданчика). Корисно також вести власну базу даних про учасників тендерних торгів для організації роботи з ними надалі.
3. Розробляючи тендерну документацію, слід враховувати потенціал місцевого бізнесу брати участь у змаганні за замовлення ОМС і забезпечити їх повноцінне виконання. Зокрема, доречно розглянути можливість поділу замовлення на лоти для забезпечення відповідності розміру лотів виробничій потужності місцевих МСП.

25

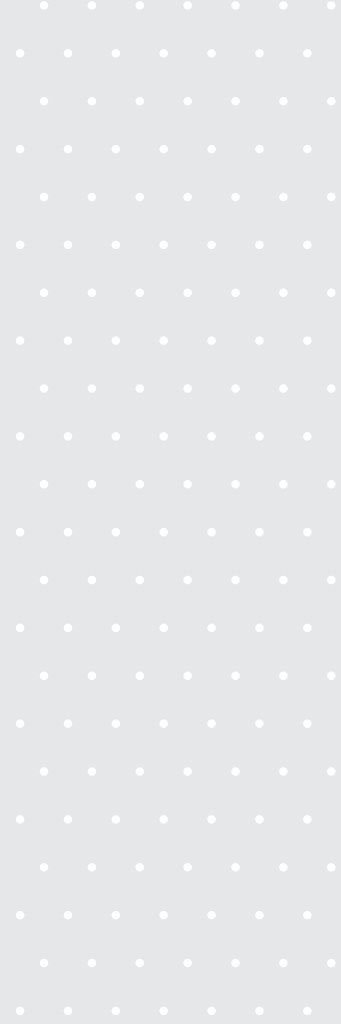
Можна утворювати до 1 січня 2022 року.

4. У разі понадпорогових закупівель доцільно проводити зустрічі з потенційними учасниками закупівлі, що може зекономити час на підготовку тендерної документації, а також покращити розуміння сторонами предмета й особливостей закупівлі. Такі зустрічі доцільно проводити відкрито із широким інформуванням усіх потенційних учасників тендерних торгів.
5. Для активізації представників місцевого бізнесу в публічних закупівлях корисно створити відповідний розділ на офіційному вебсайті міської ради з орієнтацією саме на місцевий сектор МСП, робити електронну розсилку оголошень про закупівлі та безпосередньо запрошувати потенційних постачальників до участі в процедурі закупівель.
6. У разі здійснення лише допорогових закупівель, доцільно призначити щонайменше двох уповноважених осіб (на випадок відпустки, лікарняних тощо однієї з них).

КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

1. Вплив ProZorro / Центр вдосконалення закупівель, Київська школа економіки, березень 2017 (http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf).
2. Схеми процесів закупівлі / Центр вдосконалення закупівель, Київська школа економіки (<http://cep.kse.org.ua/scheme/index.html>).
3. Планування закупівельної діяльності / ProZorro. Публічні закупівлі (<http://infobox.prozorro.org/knowledge-base/view/681?q=>).





МІЖМУНІЦИ-
ПАЛЬНЕ
СПІВРОБІТ-
НИЦТВО

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЇ

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) – партнерство двох або більше територіальних громад, які погоджуються співпрацювати й об'єднувати певні ресурси для отримання взаємної вигоди, яка була б недосяжною в разі їх самостійної діяльності. **Визначальними характеристиками ММС є** наявність партнерів (1), усвідомлене рішення (2) і добровільність співпраці (3), спільна діяльність (4) й об'єднання певних ресурсів (5), індивідуалізація внеску партнерів (6), отримання конкретних вигод (7).

Сутність ММС полягає в тому, що територіальні громади на договірних засадах об'єднують свої зусилля та ресурси для вирішення проблем власного розвитку. Така співпраця може стосуватися однієї або кількох сфер (галузей), які належать до визначеної законодавством компетенції місцевих органів влади як суб'єктів співробітництва.

Територіальні громади практично ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їхньої площі та чисельності населення. Це означає, що ММС є актуальним інструментом просування МЕР для більшості громад. Також ММС може сприяти успішному подоланню не лише наслідків нераціональної реалізації самоврядних функцій і неефективного використання наявних у громад ресурсів, але й недосконалої організації територіальної влади. Водночас така форма співробітництва місцевих органів влади характерна передусім для де-

централізованої територіальної адміністративної системи. Тобто що вищий ступінь автономії громад, то більше в місцевих органах влади можливостей для співробітництва.



Можливе спрямування проєктів ММС

ММС як один з інструментів фінансування заходів МЕР може бути спрямоване на досягнення різних завдань розвитку громади. Зокрема ММС часто є основою для впровадження в громадах:

- **новітніх технологій** (наприклад, у сфері транспорту, комунального господарства, комунікацій);
- **нових економічних відносин** (наприклад, раціонального поділу витрат на утримання спільних об'єктів інфраструктури, заснування й експлуатації спільних підприємств, просування спільних інвестиційних проєктів);
- **заходів культурного розвитку** (наприклад, проведення фестивалів, утримання об'єктів культурного призначення: музеїв, театрів, шкіл естетичного виховання);
- **змін у способі життя та наданні послуг** (наприклад, розширення переліку публічних, соціальних та інших послуг, забезпечення доступу до об'єктів спортивної інфраструктури);
- **змін у демографічному розвитку** (наприклад, спільне утримання перинатальних центрів, закладів дошкільної, шкільної та позашкільної освіти).

86

ММС особливо важливе в умовах великої кількості невеликих муніципалітетів, проте може виявитися корисним і для великих. Воно може забезпечити виконання будь-якої функції, яка перебуває в компетенції муніципалітету. Залежно від цілей ММС, обирають його види та форми, визначають необхідні управлінські методи й засоби.



Основні види ММС

У світовій практиці сформувалися кілька видів ММС, які різняться глибиною співробітництва та сталістю партнерських відносин громад:

- 1) неформальне співробітництво (зустрічі мерів, створення міжмуніципальних комісій – координація співпраці);
- 2) фрагментарне співробітництво (тимчасове надання адміністративних послуг, попит на які несталий, спільне здійснення закупівель, адміністрування даних тощо);
- 3) постійне співробітництво (укладання довгострокових договорів про співробітництво у сфері надання комунальних послуг, утримання транспортної та соціальної інфраструктури);
- 4) інтегроване співробітництво (модель комплексної територіальної співпраці між громадами, коли між партнерськими громадами укладають і діють кілька договорів про співробітництво, що охоплюють життєво важливі сфери для громад).

Територіальні громади практично ніколи не є абсолютно самодостатніми

Зазвичай ММС розпочинається з неформального співробітництва, а з часом зв'язки між громадами посилюються й поступово відбувається перехід до інших поглиблених видів співробітництва. Інтегроване співробітництво притаманне великим міським агломераціям, де громади – супутники великого міста тісно взаємопов'язані з містом економічними та соціальними відносинами. У таких випадках відсутність співробітництва (або його розірвання) має наслідком значні втрати для партнерів, зокрема суттєве погіршення в рівні обслуговування членів відповідних громад.

Сьогодні відомі **різноманітні форми ММС**, перелік яких зумовлений обсягом визначених законом повноважень місцевих органів влади, наприклад:

- **спільне планування та розвиток** (узгоджене планування розвитку територій);
- **обслуговування спільної інфраструктури** (продаж послуг одним муніципалітетом іншому);
- **спільне фінансування** (розподіл видатків на підготовку й реалізацію інфраструктурних чи інвестиційних проєктів);
- **спільний адміністративний підрозділ** (спільна організація надання адміністративних послуг, здійснення планування розвитку території);
- **спільне підприємство** (утримання доріг або надання комунальних послуг);
- **спільна неприбуткова установа** (створення спільних інституцій місцевого розвитку, закладів освіти, культури, соціального обслуговування).

Вибір форми ММС залежить від цілей співробітництва; характеру проблем, які планують вирішити завдяки його започаткуванню; спрямування спільних ініціатив та особливостей проєктів (тривалості, необхідності надання фінансування, утримання й експлуатації створених об'єктів тощо). ММС є результатом свідомого рішення муніципалітетів – учасників співробітництва щодо співвідношення відповідних потенційних вигод і витрат. Тому оцінка ризиків і переваг потенційного співробітництва є важливою умовою започаткування ефективного та взаємовигідного співробітництва його суб'єктів.

Інтегроване співробітництво притаманне великим міським агломераціям

Серед чинників, які впливають на успішність ММС, можна виділити такі: чітке усвідомлення спільних проблем і бачення способів їх взаємовигідного вирішення (1); готовність до співпраці на засадах чесності та прозорості відносин (2); наявність відносин взаємної довіри (3); налагоджена комунікація органів влади (4); вибір «правильної» моделі управління в межах співробітництва (5); оптимальність обраної форми співробітництва та її життєздатність (6).

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

ММС — один із потужних інструментів політики місцевого розвитку. Останнім часом ММС набуває поширення в країнах ЄС, що пояснюється прискоренням суспільного розвитку, великою фрагментацією місцевого самоврядування (наприклад, значною кількістю невеликих муніципалітетів), ефективністю у вирішенні проблем (співвідношення вартості та якості муніципальних послуг), збільшенням тиску з боку громадян на місцеві органи влади для покращення функціонування місцевого самоврядування.

В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить понад половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко поширеними є добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою в приміських зонах столиць і мегаполісів (Іспанія, Німеччина, Франція та ін.). У 1990-х роках ХХ століття в Угорщині, а згодом і в Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили «спільні бюро» для організації надання адміністративних послуг. Спільне надання адміністративних послуг стало хорошим прикладом заощадження коштів завдяки збільшенню масштабу діяльності.

Варто наголосити, що у країнах, які мають успішний досвід функціонування ММС (наприклад, Італії та Франції), на національному рівні розробляють політику стимулювання ММС. Місцеві органи влади започатковують співпрацю добровільно, однак належна державна підтримка додатково мотивує їх до такого співробітництва. Фінансові стимули з боку центральної або регіональної влади часто є вирішальними у спонуканні до ММС. У різних країнах Західної Європи вони істотно відрізняються.

Так, у Франції з 1999 року діють постійні субсидії з державного бюджету на діяльність органів ММС. Закон передбачає: що більше послуг і проєктів забезпечує учасник ММС, то більше отримує субсидій. Починаючи з 2004 року Угорщина запровадила систему фінансових стимулів для заохочення ММС: уряд цієї країни надає невеликі субсидії для підтримки функціонування офісів ММС. Розмір субсидії варіюється залежно від кількості муніципалітетів, що беруть участь у ММС. В Італії субсидії для ММС надаються на етапах оцінювання реалістичності, створення й функціонування ММС. Розмір субсидії залежить від території обслуговування, форми ММС або кількості задіяних муніципалітетів.

У Німеччині питання ММС останнім часом набувають особливого значення. У федеральній землі Гессен застосування інструменту ММС уже має певну історію, адже Закон про спільну діяльність громад прийнято ще у 1969 році. Його практична реалізація засвідчила, що з використанням підходів ММС можна досягати значних показників економії у сферах водопостачання, очищення стічних вод, транспортного руху тощо.



Досвід ММС у Федеральній землі Гессен (Німеччина)

Уряд Федеральної землі Гессен починаючи з 2004 року фінансово сприяє проєктам ММС, надаючи дотації з Фонду фінансового вирівнювання: 75 000 євро — за умови участі в ММС трьох громад), і 100 000 євро — за умови участі в ММС чотирьох і більше громад.

Якщо ММС має особливий характер і може стати гарним прикладом для наслідування іншими муніципалітетами, то як виняток може бути надано більшу за обсягом фінансову допомогу. У деяких випадках дозвіл про виділення коштів може бути надано на ранній стадії процесу формування ММС — для розробки проєкту (наприклад, у разі особливого характеру ММС або охоплення проєктом багатьох сфер муніципального життя).

Важливою характеристикою системи фінансового сприяння ММС у Німеччині є простота, яка проявляється в простій формі заявки на отримання допомоги (1), простій процедурі надання допомоги (2), незначному бюрократичному навантаженні (3).

Як результат, більшість громад землі Гессен (приблизно 97%) уже мають досвід ММС. Результати опитування доводять, що 2/3 громад (66%) у майбутньому хотіли б тісніше співпрацювати із сусідніми громадами в різних сферах. Основними сферами ММС у Федеральній землі Гессен визначено такі: водопостачання та водовідведення (1), громадський порядок (2), туризм (3), утилізація відходів і прибирання вулиць (4), пожежна безпека (5), управління бюджетними ресурсами (6), муніципальні підприємства (7), електронна обробка даних (8), генерація відновлюваної енергії (9), спільні промислові зони (10), спільне управління персоналом (11), спільне забезпечення доступу до широкосмугового Інтернету (12) тощо.

Поштовхом для поширення ММС на Європейському континенті стали процеси децентралізації. Недостатня компетенція місцевих органів влади, особливо в малих і сільських муніципалітетах, часто ставала перешкодою для ефективного виконання покладених на них обов'язків. Тому об'єктивно склалися передумови для налагодження ММС у багатьох сферах місцевого життя, зокрема для підвищення ефективності та покращення якості суспільних послуг, надаваних муніципалітетами. Водночас завдяки налагодженню співробітництва між окремими муніципалітетами можливою стала реалізація значних і високовартісних проєктів.

Поштовхом для поширення ММС на Європейському континенті стали процеси децентралізації



Основні напрями міжмуниципального співробітництва в Європі

У країнах Балкан, Південної та Східної Європи ММС часто пов'язане з організацією надання адміністративних послуг. Невеликі муніципалітети створюють так звані спільні бюро з надання адміністративних послуг, аби заощадити кошти на утримання адміністративного персоналу. Також буває (наприклад, у Македонії), що в межах ММС для вирішення певних завдань муніципалітети надають один одному кваліфікованих фахівців вузького профілю (з міського планування, збирання податків, планування й управління бюджетом, соціального захисту тощо).

У країнах Західної, Центральної та Південної Європи, де багато невеликих міст, муніципалітети налагоджують ММС для отримання фінансування із фондів ЄС. Завдяки такій співпраці вони мають змогу залучати кошти на реалізацію проєктів, вартість яких значно перевищує фінансові можливості окремих муніципалітетів. За такою схемою в ЄС реалізуються багато проєктів, спрямованих на розвиток інфраструктури, агропереробки, туризму, культури тощо.

У постсоціалістичних країнах поштовхом для налагодження ММС став процес роздержавлення, що відбувався на початку 1990-х років. Так, об'єкти інфраструктури (системи водопостачання, водовідведення та теплопостачання), які до того перебували у сфері управління уряду, передавали у власність муніципалітетів. Оскільки досить часто вони проходили територією кількох міст, умовою передання таких об'єктів муніципалітетам було створення міжмуниципальних асоціацій для управління ними.

Форми ММС у європейських країнах видозмінюються залежно від підходу – з переважанням добровільності чи обов'язковості, аж до стимулювання урядом. До такого співробітництва можуть бути залучені різні суб'єкти – як представники публічного (місцеві політики, місцева бюрократія та інші міжмуниципальні організації, центральні й регіональні органи влади), так і представники приватного (організації громадянського суспільства, місцевий бізнес та його об'єднання, громадяни) секторів. Трапляються випадки налагодження ММС у формі спільних контрактів, координації та обміну інформацією, спільного надання послуг тощо. У ЄС також є приклади налагодження ММС між муніципалітетами різних країн-членів.



Транс'європейське ММС задля промоції сільських регіонів

Органи влади сільських регіонів Лодзю та Малопольського воєводства (Польща), Аргіла, Айшира та Арана (Шотландія, Великобританія) спільно ініціювали та провели об'єднання для реалізації впродовж 2011–2014 років проєкту «Смак сільської Європи».

Джерелами фінансування проєкту стали внески бізнесу, кошти відповідних бюджетів, грантові кошти. Громади Польщі та Шотландії об'єдналися у спільному проєкті задля промоції своїх сільських регіонів як виробників якісної продукції харчування, а також як територій для розвитку гастрономічного туризму.

Заходи проєкту були спрямовані на розроблення брендів локальної продукції (1), опису місцевих гастрономічних легенд (2), створення тематичних відеороликів (3) і репрезентацію регіонів на тематичних фестивалях (4).

УКРАЇНЬСЬКА ПРАКТИКА

ММС є порівняно новим інструментом МЕР, який упродовж останніх років в Україні набуває дедалі більшого поширення. Така тенденція пов'язана з тим, що місцевому самоврядуванню в Україні сьогодні притаманна низка проблем, вирішення яких пропонує саме інструмент співробітництва територіальних громад. ММС має значний потенціал, реалізація якого може бути корисною для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, великі вони чи малі.

Ухвалення в червні 2014 року Закону України «Про співробітництво територіальних громад» стало потужним імпульсом для поширення застосування інструменту ММС

ММС почало розвиватись в Україні ще на початку 2000-х років. Багато в чому поширенню ММС сприяло проведення Всеукраїнського конкурсу проєктів і програм розвитку місцевого самоврядування, який відбувався щороку починаючи з 2003-го, а також діяльність проєктів міжнародної технічної допомоги та міжнародних донорських організацій (насамперед GIZ, SDC, Sida, USAID, CIDA, ПРООН та ін.).

91

Ухвалення в червні 2014 року Закону України «Про співробітництво територіальних громад» стало потужним імпульсом для поширення застосування інструменту ММС.

Станом на 19 лютого 2020 року, за даними реєстру про співробітництво територіальних громад²⁶, в Україні зареєстровано 586 договорів про співробітництво. Практику укладання договорів про співробітництво мали приблизно 100 міст України.

26

Реєстр створено і його ведення відбувається в порядку, визначеному наказом Мінрегіону України «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15.08.2014 № 225.



Розвиток ММС у Полтавській області

Найактивніше ММС в Україні розвивається в Полтавській області. Загалом практику укладання договорів про співробітництво мають 8 міст області. Станом на 19 лютого 2020 року в Полтавській області було зареєстровано 108 договорів у межах ММС.

Багато в чому поширення практик ММС стимулював обласний конкурс розвитку територіальних громад, що обласна рада проводить щороку починаючи з 2010-го. Він дає змогу територіальним громадам області залучати кошти на потреби МЕР. З унесенням до умов конкурсу положення про фінансування проєктів тих територіальних громад, які співпрацюють, в області почало активно розвиватись їхнє співробітництво. Загальна сума з обласного бюджету на реалізацію проєктів-переможців у 2020 році – 26 млн грн.

Укладені містами договори в межах ММС стосуються реалізації спільних проєктів щодо поводження з ТПВ (1); ремонту доріг місцевого значення (2); реконструкції закладів освіти (3); підтримки закладів охорони здоров'я, освіти та спорту, якими користуються мешканці навколишніх громад (4); придбання обладнання й утримання пожежної охорони (5) тощо. Значна кількість договорів про співробітництво передбачають спільне фінансування (утримання) підприємств, установ або організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, а також делегування виконання окремих повноважень і функцій ОМС одній із громад (зокрема, у сфері позашкільної освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг).

Договори про співробітництво, у яких беруть участь міські ради, укладають на різний термін – від 8 місяців і більше або на невизначений строк. Короткострокові договори здебільшого стосуються ремонту доріг місцевого значення або ремонту (реконструкції) об'єктів соціальної інфраструктури. У реєстрі про співробітництво територіальних громад є інформація про сім договорів, які не мають визначеного строку дії; три з них стосуються створення комплексних систем поводження з ТПВ, два – реконструкції або будівництва лікарень.

Незважаючи на певне поширення практики співробітництва територіальних громад в Україні, варто зазначити, що можливості ММС у нашій країні поки що застосовуються недостатньо. Це пояснюється тим, що члени територіальних громад та ОМС часто не знають про можливості й потенціал співробітництва. ММС ефективно працює лише в регіонах, у яких ОМС надають інтенсивну інформаційну та консультаційну підтримку, а також необхідну ресурсну підтримку. Ще однією причиною повільного поширення ММС є те, що ОМС не мають кваліфікованих кадрів і досвіду для аналізу потреб у ММС, вибору на цій основі оптимальних видів та форм співробітництва, ініціювання та ведення переговорів з іншими громадами, проведення роз'яснювальної кампанії в громадах тощо.

Аналіз укладених договорів у межах ММС свідчить про те, що в них не визначено загальної суми фінансування, а також обсягів фінансової участі кожної зі сторін договору про співробітництво громад. За даними Мінрегіону, реалізація частини договорів, укладених упродовж 2015, 2016, 2017 років, не завершена або навіть не розпочиналася.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи та служби (п. 2 ст. 142 Конституції України).

Розвиваючи положення Конституції, законодавством України встановлено, що лише на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішують такі питання:

- ухвалення рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціації, інших форм добровільних об'єднань ОМС та про вихід із них;
- ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

Нормативно-правове забезпечення

Де шукати?	Як урегульовано?	Які питання?
ЗАКони УКРАЇНИ		
Конституція України від 28.06.1996 (п. 2 ст. 142)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право територіальних громад об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) об'єктів інфраструктури
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (ст. 93)	Визначено окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Порядок передання місцевими радами коштів на здійснення видатків місцевих бюджетів у вигляді трансферту з одного місцевого бюджету до іншого
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (п. 33.1 і 33.2 ч. 1 ст. 26, пп. 6 п. «а» ст. 28, ч. 3 ст. 60)	Визначено базово	<ul style="list-style-type: none"> ■ Право територіальних громад безпосередньо або через ОМС об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів, спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, створювати для цього відповідні органи та служби; ■ виключна компетенція місцевих рад щодо: <ul style="list-style-type: none"> — ухвалення рішень про надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад; — схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних зі здійсненням співробітництва територіальних громад; — заслуховування звітів, пов'язаних зі здійсненням співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста; ■ вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад
Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII	Визначено загальні рамки	<ul style="list-style-type: none"> ■ Принципи, суб'єкти та форми співробітництва; ■ порядок ініціювання, організації, оформлення (припинення) співробітництва й укладення відповідного договору; ■ форми співробітництва та порядок їх застосування; ■ механізм державного стимулювання, фінансування та моніторингу співробітництва
АКТИ ЦОВ		
Наказ Мінрегіону «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15.08.2014 № 225	Урегульовано окремі питання	<ul style="list-style-type: none"> ■ Процедура реєстрації договору про співробітництво; ■ перелік відомостей, які підлягають унесенню до реєстру про співробітництво територіальних громад

- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій, визначення їх повноважень (ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» (надалі – Закон) визначено співробітництво територіальних громад як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах задля забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання ОМС визначених законом повноважень (ст. 1).

Суб'єктами співробітництва можуть бути лише територіальні громади сіл, селищ, міст; вони здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради (ч. 1 ст. 3 Закону). Перелік потенційних суб'єктів співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Співробітництво територіальних громад відбувається відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проєктів відповідними радами (ч. 1 ст. 9 Закону). Це означає, що кожна територіальна громада має вступати в договірні відносини з іншими громадами індивідуально.

94

Форми співробітництва також визначено на рівні законодавства (ст. 4 Закону):

- 1) делегування одному із суб'єктів іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із переданням йому відповідних ресурсів;
- 2) реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва й акумулювання ними на визначений період ресурсів;
- 3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для виконання визначених законом повноважень.

Законом також регламентовано процедури організації співробітництва територіальних громад, включно з ініціюванням співробітництва (ст. 5), веденням переговорів (ст. 6), утворенням спільної комісії (ст. 7), громадським обговоренням та схваленням проєкту договору про співробітництво (ст. 8), укладанням договору про співробітництво (ст. 9).

Бюджетне законодавство визначає умови об'єднання (передання) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень ОМС. Передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів відбувається в такий спосіб (ст. 93 БКУ):

- місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету;
- передання коштів між місцевими бюджетами відбувається згідно з договором на підставі рішень відповідних місцевих рад, ухвалених кожним із суб'єктів співробітництва.

Усі договори про передання коштів між місцевими бюджетами згідно з такими рішеннями укладають до 1 серпня року, що передує плановому.

АЛГОРИТМ ЗАПОЧАТКУВАННЯ

Організація співробітництва територіальних громад складається з низки логічно послідовних і взаємодоповнюваних етапів, кожний із яких передбачає вчинення уповноваженими на те суб'єктами ряду необхідних дій організаційного, розпорядчого та погоджувального характеру для досягнення проміжних і кінцевих цілей (таблиця 9).

ТАБЛИЦЯ 9.
ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Етапи	Суб'єкт / суб'єкти	Часові рамки	Результат
I. Ініціювання співробітництва	Сільські, селищні, міські голови; депутати сільських, селищних, міських рад, члени громади	Не визначено	Пропозиції з ініціювання співробітництва
II. Вирішення питання надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва	Сільські, селищні, міські ради	Не визначено	Рішення ради про надання згоди на організацію співробітництва
III. Переговори про організацію співробітництва	Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад – потенційних суб'єктів співробітництва	60 днів із дати надходження пропозиції про початок переговорів	Оцінка відповідності пропозиції потребам територіальної громади
IV. Громадське обговорення проекту договору про співробітництво	Сільські, селищні, міські голови потенційних суб'єктів співробітництва	60 днів із дати надходження пропозиції про початок переговорів	
V. Розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва	Сільські, селищні, міські ради – потенційні суб'єкти співробітництва	60 днів із дати надходження пропозиції про початок переговорів	Рішення ради про надання згоди на організацію співробітництва та делегування представника (представників) до комісії

ТАБЛИЦЯ 9. ПРОДОВЖЕННЯ

Етапи	Суб'єкт / суб'єкти	Часові рамки	Результат
VI. Підготовка проекту договору про співробітництво	Комісія з підготовки проекту договору про співробітництво	60 днів із дати утворення комісії	Проект договору про співробітництво
VII. Громадське обговорення проекту договору про співробітництво	Сільські, селищні, міські голови	15 днів із дати підготовки проекту договору	Рекомендація раді схвалити проект договору
VIII. Схвалення проекту договору про співробітництво	Сільські, селищні, міські ради	30 днів із дати проведення громадського обговорення проекту договору	Рішення ради про схвалення проекту договору
IX. Підписання договору про співробітництво	Сільські, селищні, міські голови	Після схвалення проекту договору сільськими, селищними, міськими радами	Підписаний договір про співробітництво

Пропозиція з ініціювання співробітництва повинна містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму й очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови.

Ухвалене сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови розпочати переговори між потенційними суб'єктами співробітництва про його організацію та утворення комісії з підготовки проекту договору про співробітництво.

До складу комісії входять у рівній кількості представники всіх суб'єктів співробітництва. Склад комісії затверджують спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади – суб'єктів співробітництва. Формою роботи комісії є засідання, які проводять за рішенням її голови. Рішення комісії оформлюють протоколом, який підписують головуєчий на засіданні та секретар. Головуючими на засіданні комісії є почергово представники суб'єктів співробітництва. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснюють виконавчі органи відповідних сільських, селищних, міських рад. Комісія припиняє свою діяльність із дати набрання чинності договором про співробітництво або ухвалення рішення про припинення співробітництва.

Співробітництво територіальних громад відбувається відповідно до договорів про співробітництво. У договорі про співробітництво, зокрема, зазнача-

ють сільську, селищну, міську раду одного із суб'єктів співробітництва, яка буде відповідальною за подання звітів про виконання договору до Мінрегіону. Предмет договору про співробітництво визначають згідно з обраною суб'єктами формою співробітництва. Примірників договору про співробітництво має бути на один більше, ніж кількість суб'єктів співробітництва, адже один примірник потрібно передати до Мінрегіону для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад. Договір про співробітництво набуває чинності через 10 днів із дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти не домовилися про інші строки.

ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

1. Процесу ініціювання співробітництва має передувати оцінка спільних проблем і потреб територіальних громад, визначення потенційних суб'єктів співробітництва, розроблення стратегії співпраці із залученням усіх зацікавлених сторін, визначення ключових проектів, у реалізації яких можуть бути зацікавлені потенційні партнери.
2. Офіційному ініціюванню ММС має передувати формальна попередня домовленість потенційних сторін майбутнього співробітництва з основних його питань. Зокрема, попередньо визначають форму співробітництва (1), роль кожного із суб'єктів (2), розмір витрат і джерела фінансування (3), строк співробітництва (4) і передбачувані вигоди сторін (5) тощо.
3. Для правильного вибору форми співробітництва потенційні сторони спочатку мають визначитися з кінцевою метою та завданнями, вирішення яких приведе до досягнення поставленої мети, а згодом оцінити зміст обраної форми на предмет відповідності положенням Закону України «Про співробітництво територіальних громад».
4. На етапі ініціювання співробітництва виконавчим органам відповідних місцевих рад необхідно проводити широку інформаційну кампанію у громадах для пояснення переваг і потенційних вигод, які отримають громади в разі організації співробітництва, а також інформування мешканців про те, як співробітництво позначиться на їхньому житті.
5. У разі започаткування ММС у формі утворення спільного органу управління самого лиш договору може виявитися недостатньо для забезпечення його ефективної діяльності. Членам комісії під час підготовки проекту договору про співробітництво доцільно паралельно підготувати проект Положення про спільний орган управління, що забезпечить врегулювання питань його діяльності в тій частині, яку не буде охоплено договором.
6. Кожна сторона ММС має визначити відповідальну особу / осіб або створити орган нагляду за реалізацією договору про співробітництво. Такі особи або органи мають бути уповноважені на розроблення спільного плану реалізації співробітництва, здійснення координації відповідних заходів, моніторингу прогресу й оцінки результатів.
7. Міській раді доречно попередньо ухвалити положення про порядок проведення громадських слухань, що полегшить обговорення пропозицій про співробітництво з іншими територіальними громадами, а також може стати в пригоді під час вирішення інших важливих питань життєдіяльності громади.

КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ

1. Лобова М., Заліський Ю., Козіна В. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Spivrobotniictvo_ter_gromad_27.12.17.pdf).
2. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад / Інститут громадянського суспільства, 2016 (http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Metod_recomend_spivrobit.pdf).
3. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва / Мінрегіон (<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/Metodychka.pdf>).
4. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: Практичний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування, 2017 (<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/10/Organizatsiya-spivrobotnitstva-teritorialnih-gromad-v-Ukrayini.pdf>).
5. Практичний коментар Закону України «Про співробітництво територіальних громад» / Інститут громадянського суспільства, Програма Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», 2015 (<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/komentar.pdf>).
6. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / за заг. ред. В. В. Толкованова, Т. В. Журавля. – Київ, 2016 (<https://www.researchgate.net/publication/315728889>).
7. Toolkit manual inter-municipal cooperation / Council of Europe (CoE), the United Nations Development Programme (UNDP) and the Local Government Initiative (LGI) of the Open Society, 2010 (<https://rm.coe.int/1680746ec3>).



ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for taking notes.



ЗАВАНТАЖУЙ УСІ ЧАСТИНИ ПОСІБНИКА



ЧАСТИНА 1. МЕР: СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ, МОДЕЛІ ТА РЕСУРСИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_1.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_1.pdf)



ЧАСТИНА 3. ІНВЕСТИЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_3.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_3.pdf)



ЧАСТИНА 4. ФІНАНСОВО-КРЕДИТНІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_4.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_4.pdf)



ЧАСТИНА 5. ГРАНТОВІ ІНСТРУМЕНТИ

[http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/
PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_5.pdf)

ПРОЄКТ «ПАРТНЕРСТВО ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСТ»
вул. Щекавицька, 30/39, офіс 27, м. Київ, 04071
тел.: +38 044 207 1282
e-mail: office@pleddg.org.ua
www.pleddg.org.ua

